

INFORME I

TERCERA CONFERENCIA DEL TRABAJO DE LOS ESTADOS DE AMERICA MIEMBROS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CIUDAD DE MEXICO — ABRIL DE 1946

MEMORIA DEL DIRECTOR



Primer punto del orden del día

MONTREAL
Oficina Internacional del Trabajo
1946

INDICE

	Pág.
Introducción.....	1
CAPÍTULO I. <i>Desarrollo industrial en América latina</i>	13
CAPÍTULO II. <i>El problema de la inflación en la América latina</i>	64
CAPÍTULO III. <i>Migraciones</i>	81
CAPÍTULO IV. <i>Seguridad social</i>	97
CAPÍTULO V. <i>Algunos aspectos sobre las condiciones de vida de las poblaciones indígenas en las Américas</i> ...	128
CAPÍTULO VI. <i>Los Convenios Internacionales del Trabajo en los países americanos</i>	142
CAPÍTULO VII. <i>Labor de la Oficina Internacional del Trabajo en la América latina</i>	156

INTRODUCCION

Por tercera vez se reúne una Conferencia regional de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. La primera Conferencia se realizó en Santiago de Chile en enero de 1936. La segunda tuvo lugar en La Habana, en los meses de noviembre y diciembre de 1939, cuando la guerra que había estallado en Europa estaba aún en su primera etapa.

Fué apenas clausurada la Conferencia de La Habana, cuando se inició ese aspecto de la guerra que envolvió al mundo en una titánica lucha. Prácticamente todos los países de Europa fueron sucesivamente invadidos, ocupados y esclavizados. Pareció que la Gran Bretaña, bloqueada por los submarinos y con sus ciudades abiertas bombardeadas desde el aire, sin piedad, debería caer. Los ejércitos alemanes penetraron profundamente en Rusia. La guerra llegó al Africa y al Pacífico; pero mientras seguía subiendo la marea de las victorias del Eje y mientras se producían sin cesar sus éxitos militares que parecían asegurar el triunfo de la causa del Eje, otra marea subía lentamente. La conciencia de la humanidad empezó a ver claramente las consecuencias del problema; empezó a darse cuenta que no estaba en juego esta o aquella cuestión de fronteras o estos o aquellos intereses económicos, sino que por lo que en realidad se luchaba, era la cuestión fundamental de la libertad, del derecho de todos los pueblos a vivir y a cumplir su destino democrático. Corresponde ahora a la historia decir cómo las democracias del continente americano ingresaron a la lucha y cómo los países amantes de la libertad, en todos los continentes, unieron sus recursos y su fuerza militar, para consumir la derrota de una agresión que los amenazó a todos.

Corresponde también a la historia decir cómo esta marea de solidaridad democrática encontró su inspiración, no sólo en la necesidad de la lucha por sobrevivir, sino en la determinación de que la victoria debería significar, no únicamente la derrota del agresor, sino lograr condiciones en las que las cuatro grandes libertades prevalecieran y garantizar, para siempre, el progreso ordenado de la humanidad hacia más altos niveles de desarrollo espiritual y económico. Y cuando se escriba la historia de cómo surgió el objetivo social y cómo estimuló todo el esfuerzo democrático, se encontrará que la Organización Internacional del Trabajo,

y particularmente sus Miembros del continente americano, desempeñaron un honorable y evidentemente importante papel, en esa hora.

Pudo esperarse que la esclavitud de Europa, la destrucción del equilibrio político mundial y la amplia dislocación de la vida económica que la guerra engendró, hicieran imposible la obra de una organización internacional tal como la O.I.T. o que la dejara, por lo menos, en un estado de actividad suspendida.

Este hubiera sido sin duda alguna su destino, si no hubiera transferido su centro de actividades al continente americano, en donde el Gobierno del Canadá, a pesar del hecho de que estaba concentrando todos sus esfuerzos en movilizar sus recursos nacionales, acogió a la Organización con generosa hospitalidad y le proporcionó todas las facilidades necesarias para llevar a cabo su tarea.

Cuando el pequeño personal de cuarenta funcionarios dejó Ginebra para Montreal, en el verano de 1940, la prensa del Eje, con su usual desprecio por los hechos, pregonó el fin de una institución cuyo carácter y actividades democráticos eran odiosos a la mentalidad fascista. Sin embargo, muy pocos, aun de entre los que creían más fervientemente en la Organización, pudieron prever que en el continente americano no solamente sobreviviría, sino que crecería en fuerza y estatura.

Aproximadamente un año después de su llegada a Montreal, la O.I.T. organizó la Conferencia de Nueva York y Washington, la primera Conferencia Internacional que se realizó en Estados Unidos después de iniciada la guerra. Esta Conferencia fué notable por el carácter y autoridad representativos de las delegaciones que concurrieron de los países de América latina. Se reunió antes de que las bombas japonesas sobre Pearl Harbour hubieran hecho añicos, para siempre, cualquiera ilusión de que la seguridad americana no estaba amenazada directamente; y la actitud clara y sin ambigüedades que asumió sobre la naturaleza de los resultados de la guerra, fué una notable manifestación del valor de un organismo como la O.I.T. y de su tradición de abierta discusión democrática.

Las resoluciones adoptadas en Nueva York constituyeron la primera expresión colectiva autorizada de la opinión de los países libres del mundo sobre la necesidad de derrotar a las fuerzas de la agresión. Dieron la oportunidad para que las repúblicas americanas estrecharan sus filas, lo que después asumió forma orgánica en las Conferencias de Río de Janeiro y de Chapultepec, en las que se establecieron las bases de la organización de la seguridad continental americana, sobre principios que afectaron profundamente la forma

de abordar todo el problema de la seguridad mundial en la Conferencia de San Francisco.

Se invitó a la Organización Internacional del Trabajo a enviar representantes a la Conferencia de Chapultepec. En la Declaración de los principios sociales de América, adoptada en esa Conferencia, se declaró expresamente que las naciones de América deberían desarrollar su política social, ratificar los Convenios Internacionales del Trabajo e incorporar en su legislación y aplicar en la práctica los principios adoptados en las diversas reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es esta, ilustración concreta de la determinación de los Estados de América de que su política debe tender, no sólo a la seguridad política, sino también a las medidas positivas de progreso social.

Al recordar los contactos entre la O.I.T. y la vida de los países americanos, también debe mencionarse la presencia de observadores de la Oficina Internacional del Trabajo en la 11a Conferencia Sanitaria Panamericana realizada en Río de Janeiro en septiembre de 1942.

Se ha mencionado ya que la movilización general de las fuerzas democráticas en el esfuerzo de guerra fué acompañada por una creciente determinación de que la victoria no fuera únicamente una victoria militar, sino el prelude para una paz que consagrara las cuatro libertades del Presidente Roosevelt. Fué pues inevitable que la Organización Internacional del Trabajo, que por su composición responde siempre a las grandes corrientes de opinión democrática, dedicara su segunda Conferencia durante la guerra, que se reunió en Filadelfia en 1944, a declarar nuevamente su propia misión y a examinar los grandes principios del progreso democrático social sobre lo que concentraría sus actividades después de la guerra.

El resultado de sus deliberaciones, conocido como la Declaración de Filadelfia, declara el objetivo social de las naciones libres en términos que han recibido amplia publicidad y que influirán en la política social, por muchos años por venir. Los delegados de los países de América desempeñaron una parte activa en las discusiones e hicieron valiosas contribuciones a las ideas fundamentales que contiene.

La Declaración establece que *todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo, o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y de igualdad de oportunidades.* Apoyada en estos fundamentos, señala los principios básicos de que el trabajo no es una mercancía, de que la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la pros-

peridad en todas partes. Sin embargo, la Declaración no se limita a las cuestiones de principio generales. Da una indicación concreta del programa que debe seguirse para dar a estos principios un contenido positivo, y, finalmente, anticipó la creación de otros organismos internacionales que, junto con la O.I.T., tienen que desempeñar su parte en hacer un mundo mejor y más próspero y les brinda la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo.

La importancia de esta Declaración, adoptada unánimemente a principios de 1944, es muy difícil de exagerar. El Presidente Roosevelt la saludó como un "resumen de las aspiraciones de una época" y no dudó en comparar su significado con el de la Declaración de la Independencia.

Mientras la Organización Internacional del Trabajo, con más y mayor participación autorizada de sus Estados Miembros americanos, preparaba así su política general como respuesta activa a las grandes corrientes de opinión democrática en los países libres del mundo, la presencia de la Oficina en el continente americano le dió una oportunidad para aumentar e intensificar sus relaciones con los Estados de América que, aunque menos dramática, es de tremenda importancia para su futura labor. Como los capítulos siguientes de esta Memoria indican, numerosas misiones se han llevado a cabo por miembros del personal, en los países de América latina. Estas visitas, hechas a invitación de los países interesados, coincidieron con el deseo de los gobiernos de estos países de mejorar más aún su sistema de legislación del trabajo y extender y perfeccionar todas las formas de seguridad social. El aprecio manifestado por los países interesados sobre la ayuda que los funcionarios de la Oficina pudieron rendirles, es indicación suficiente del valor concreto en que, en la labor de la Organización Internacional del Trabajo, han participado estos países.

En un gran sector de esa labor, es decir, en la política de seguridad social, los países americanos se han unido para crear un organismo especial permanente, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, cuyo propósito es facilitar y desarrollar la colaboración de las administraciones e instituciones de seguridad social a través de todo el hemisferio. A esta iniciativa se unirá siempre el nombre de John Winant, entonces Director de la Oficina Internacional del Trabajo. De acuerdo con sus estatutos, la Conferencia trabaja en estrecha relación con la Oficina Internacional del Trabajo, que está representada por su Director y por una delegación del Consejo de Administración en el Comité Permanente de la Conferencia, al lado del Director General de la Unión Panamericana y del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana,

al mismo tiempo que el Secretario General del Comité es un miembro del personal de la Oficina.

Que la Oficina esté íntimamente asociada a este nuevo organismo interamericano, es la consecuencia natural de la inminente participación que ha tomado en el desarrollo de la legislación de seguridad social en el hemisferio y, principalmente, en América latina. La Oficina ha proporcionado, para este desarrollo, a través de la iniciativa e incansables esfuerzos del que fué Osvald Stein, tanto inspiración como orientación práctica. Fué Stein quien en 1940 desempeñó, junto con el Gobierno del Perú, una parte principal en la iniciación del movimiento que condujo a la convocatoria, a invitación del Gobierno de Chile, de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Santiago de Chile, 1942). Aunque no vivió para presenciarlo, el Comité Permanente en su reunión realizada en la ciudad de México en 1945, aprobó la Constitución definitiva de la nueva organización.

Desde la fundación de la Confederación de Trabajadores de América Latina (C.T.A.L.), a la que se hace referencia en el informe IV sobre relaciones del trabajo, el movimiento sindical de los países de América latina ha continuado su evolución.

Con la creciente influencia del movimiento sindical en estos países, hay un evidente aumento del interés de los trabajadores organizados, en las actividades de la Organización Internacional del Trabajo que ha encontrado su expresión, entre otras cosas, en un aumento de la presencia de representantes de los trabajadores de los países de América latina en las Conferencias Internacionales del Trabajo convocadas desde la iniciación de la guerra. Esta mayor influencia se reflejó en la elección, en la Vigésima-sexta Reunión de la Conferencia, del señor Vicente Lombardo Toledano, Presidente de la C.T.A.L., como miembro titular del grupo de los trabajadores en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Fué la primera vez en la historia de la Organización que un representante de los trabajadores de América latina fué elegido miembro titular del Consejo de Administración.

El creciente desarrollo del movimiento sindical latinoamericano también condujo al nombramiento, en 1945, de un funcionario encargado especialmente de mantener las relaciones con los sindicatos de América latina, agregado al Servicio de las Organizaciones Obreras de la Oficina.

Otro indicio de las estrechas relaciones entre las repúblicas americanas y la Organización Internacional del Trabajo, puede hallarse en el aumento de las publicaciones en español de la Oficina. Las delegaciones latinoamericanas en la Conferencia de Nueva York lo solicitaron y les prometí que dentro de los límites de sus

recursos, la Oficina haría todo lo posible para satisfacer esta petición que, no solamente era razonable en sí misma sino que, si pudiera hacerse, cumpliría más aún con los propósitos por los que la O.I.T. existe. A pesar de las dificultades financieras de la guerra, es satisfactorio anotar el progreso alcanzado. La Oficina invierte en la actualidad en las impresiones en español, aproximadamente cinco veces más que en la época de la Conferencia de Nueva York en 1941, y, prácticamente casi todas las publicaciones de la Oficina aparecen hoy en idioma español.

Ha tenido lugar un aumento proporcional en el número de funcionarios contratados de los países de América latina. Al lado de este esfuerzo para aumentar las publicaciones en español y el número de miembros del personal, de nacionalidad latinoamericana, la red de corresponsales en los países de América latina se ha aumentado ampliamente y la Oficina tiene hoy corresponsales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Este amplio desarrollo de las relaciones con los países de América latina ya ha dado frutos importantes. Costa Rica y Guatemala han reanudado su afiliación a la Organización Internacional del Trabajo; Haití, cuyo aviso de retiro de la Sociedad de las Naciones expiró, decidió mantener su calidad de Miembro de la O.I.T.; Nicaragua y Paraguay han aumentado su interés en la labor de la Organización y enviaron observadores a las Conferencias de Filadelfia y París. Hay pues, muy buenas razones para esperar que dentro de un futuro próximo, todos los Estados del continente americano serán Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

Si durante la guerra, cuando la vida política y económica del mundo se dislocó en un grado sin paralelo, la O.I.T. pudo señalar los éxitos indicados anteriormente, bien puede decir que ha alcanzado más grandes éxitos que lo que sus amigos más optimistas pudieron haber nunca pensado.

Pero hay también otra serie de actividades que van a demostrar notable vitalidad. Durante todo el período de la guerra, las reuniones del Consejo de Administración continuaron, a veces en el continente americano, a veces en Londres, y se inició o siguió con gran éxito, activa labor en muchos campos. Se realizaron las reuniones de la Comisión Paritaria Marítima que condujeron a la Conferencia Técnica Marítima que se reunió en Copenhague en 1945, a cuyas decisiones se dará forma definitiva en una Conferencia Marítima Especial, a reunirse en Seattle en junio de este año. La Vigésima-séptima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en París en 1945, marcó también un gran suceso. Fué

la primera reunión de una Conferencia Internacional que tuvo lugar en el continente europeo después de su liberación y la Conferencia, además de abordar con éxito varios puntos técnicos de su orden del día, admitió a tres nuevos Estados: Guatemala, Islandia e Italia. Fué notable por la discusión de las cuestiones constitucionales, a fin de preparar ciertas enmiendas a la Constitución que abren la puerta para una mayor colaboración con la Organización de las Naciones Unidas.

Todas las actividades mencionadas anteriormente, a excepción de las conectadas con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, fueron llevadas a cabo a través del mecanismo tradicional que la Organización tiene a su disposición. Sin embargo, se pensó que a través del funcionamiento de su mecanismo, la O.I.T. estaba en contacto únicamente con las grandes organizaciones centrales de empleadores y trabajadores en los diversos países y que era necesario emprender una reforma de este mecanismo, para entrar en relaciones directas con las grandes industrias mundiales y obtener así un método efectivo para considerar los problemas de estas industrias, dentro de la estructura general de la Organización Internacional del Trabajo. La Memoria del Director a la Conferencia de Nueva York, indicó la necesidad de una evolución de esta naturaleza. Encontró fuerte apoyo en muchas de las propias industrias y finalmente, a proposición de Ernest Bevin, entonces Ministro de Trabajo y Servicio Nacional del Reino Unido, el Consejo de Administración decidió crear comisiones industriales en las siguientes industrias: carbón, transporte, hierro y acero, metales, petróleo, textiles, construcciones. Ocho países americanos Miembros de la Organización están representados en estas comisiones. Las comisiones del carbón y del transporte se reunieron en Londres en diciembre de 1945. Las comisiones de hierro y acero y metalúrgica, se reunirán en Cleveland en 1946, las comisiones de textiles y de construcciones se reunirán en Bruselas en 1946.

Pero cualesquiera que sean el valor e importancia del continente americano en estas actividades generales, técnicas e industriales, de la Oficina, no pueden reemplazar a las Conferencias regionales. La Organización Internacional del Trabajo siente inmensamente la necesidad de completar su mecanismo tradicional emprendiendo determinadas tareas conectadas más estrechamente no sólo con las condiciones industriales sino también con las condiciones regionales; y parece que las conferencias regionales son los organismos más adecuados para estos propósitos.

Al referirme a las conferencias regionales de los Estados de América, durante la discusión de la Memoria del Director en la Conferencia Internacional de Filadelfia, dije:

La guerra ha interrumpido su curso, pero tan pronto como los recursos y medios de transporte lo permitan, tengo la seguridad de que se podrá celebrar una tercera conferencia regional con gran éxito. Los países latinoamericanos tienen ante sí problemas difíciles y especiales que necesitan ser discutidos sobre bases regionales. Pero también tienen amplios medios de producción natural y grandes dotes de inteligencia y visión que nos dan la seguridad de que estas dificultades pueden ser superadas. Si cada país contribuye en la parte que le corresponde en el progreso de este continente, todos habrán de caminar hacia un futuro de continuo desarrollo económico, que les llevará a una mayor prosperidad para sus pueblos, lo que en definitiva será una importante contribución para la prosperidad de todo el mundo.

Ha llegado el momento en que es posible realizar la tercera conferencia regional de los Estados de América, a la que me referí.

Me siento particularmente gozoso de que haya sido posible, tan pronto como terminó la guerra, reanudar la serie interrumpida de las conferencias americanas del trabajo y deseo expresar la gratitud de la Oficina hacia el Gobierno mexicano, por habernos invitado, en la reunión del Consejo de Administración de Quebec, para reunir la Conferencia en su capital. En el campo de la legislación social, México ha sido un *pioneer* en América latina y es un placer para mí rendir un tributo a su labor. La invitación a esta Conferencia es otra de las pruebas de la importancia que México concede al progreso social y del interés continuo que toma en la labor de la Organización Internacional del Trabajo. Espero sinceramente que la práctica de reunir conferencias regionales del trabajo de los países americanos, que se ha reunido aquí, en la ciudad de México, nunca más se interrumpirá.

La guerra ha producido profundos cambios en la estructura económica y social de todos los países de América. Arrastrados por las insaciables necesidades de la guerra, han aumentado al más alto grado posible su producción de las materias primas y los artículos industriales que necesitaron las Naciones Unidas. Este hecho ha conducido a un desarrollo desproporcionado de algunas ramas agrícolas e industriales de la economía de América latina, comparándolas con las demás, y ha producido un estado de desequilibrio para el que habrá que buscar remedio.

Esta Memoria dedica un capítulo especial al problema de la relación entre precios y salarios que ha sido perturbada en todas partes del mundo, pero con particular insistencia en América latina.

Otro capítulo se refiere al problema de la industrialización de los países de América del Sur, problema que existió aún antes de la guerra, pero que recientemente se ha convertido en la cuestión candente del día. Es cierto que para cubrir la demanda de guerra se aumentó la industrialización, pero las ramas de la industria que se desarrollaron no siempre fueron las que necesitaba una economía de paz. El desarrollo de la economía de América latina durante la guerra ha producido más alta demanda de artículos y servicios y ha aumentado la circulación monetaria, necesiéndose de la reconversión industrial y de otras medidas para afrontar esta situación. Ya se han encontrado dificultades en conexión con la inversión de capitales en la industria, a fin de darle una nueva orientación que requiere imperiosamente el retorno a la paz. La Memoria analiza las causas y efectos de este desequilibrio y pretende señalar algunas de las condiciones que deben acompañar una política de industrialización destinada a crear mayor armonía entre los diferentes sectores económicos, asegurar el uso racional del capital disponible, aumentar el bienestar material de todos los niveles de la población y mejorar la condición social de los trabajadores.

La presente Memoria también se refiere a los problemas de migración y a las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, sobre cuya importancia, para los países de América y particularmente para los latinoamericanos, no es necesario insistir.

La guerra detuvo casi completamente los movimientos migratorios que tradicionalmente han vinculado este continente con Europa. Ahora que ha llegado el fin de las hostilidades, el problema de reanudar la migración, aunque sea en forma modificada vuelve nuevamente a la superficie. La necesidad de trabajadores especializados o no especializados aumenta con el aumento de la industrialización. Es cierto que los países americanos a este respecto ya no dependen tanto de los países europeos como lo fueron en el pasado. La naturaleza del problema ha cambiado pero continúa surgiendo y reteniendo la atención de los gobiernos de muchos países americanos y, por lo tanto, tiene que ser examinado brevemente en esta Memoria. Sin embargo, el problema de las migraciones no interesa únicamente a los países de América; también es de la mayor importancia para los países del viejo continente que tienen un excedente de población y que naturalmente desean encontrar tierras en las que pueda radicarse cierto número de sus nacionales, con posibilidades razonables de éxito y prosperidad.

Otro problema estrechamente conectado con la migración es el de elevar las condiciones materiales y culturales de las masas indígenas que hasta la época presente se han mantenido, en gran

escala, al margen de la vida industrial de la comunidad. Su asimilación y adaptación es una tarea formidable, pero siempre que puedan ser sabiamente conducidas, la población indígena ayudará a proporcionar a la industria y a la agricultura los trabajadores especializados y no especializados, de los que existe urgente necesidad. La elevación de los niveles de vida de la población indígena y el uso racional de su trabajo contribuirá, naturalmente, a aumentar la prosperidad general de las repúblicas americanas.

También se ha considerado útil dedicar un capítulo especial a la ratificación y aplicación de los Convenios por parte de los países americanos y comparar el progreso hecho a este respecto, en América, con el de los otros continentes. Se atrae la atención especial en este capítulo a cierto número limitado de problemas prácticos conectados con el Código Internacional del Trabajo, que tienen interés directo para los países del continente americano, particularmente para la importancia fundamental de cumplir con la obligación constitucional impuesta a los gobiernos de someter puntualmente los Convenios y Recomendaciones a la "autoridad competente", es decir, al Parlamento, en cada país.

Para los países latinoamericanos, cuya economía se expande, el actual período es un período transitorio en doble sentido: en primer lugar, abarca la transición de la guerra a la paz y, en segundo lugar, abarca la transición de un tipo actual de organización económica y social, a un futuro de grandes promesas.

Esta Memoria no pretende efectuar una contribución técnica al estudio de todos los problemas de este período. Muchos de ellos competen a otros organismos; pero los que caen dentro de la competencia de la Organización Internacional del Trabajo y que han llegado a un punto en que pueden ser considerados desde el punto de vista técnico, han sido colocados como puntos del orden del día y, consiguientemente, serán tratados en los informes especiales.

El propósito de esta Memoria es simplemente proporcionar a los delegados una base de discusión que pueda ayudarles a examinar útilmente la posición económica y social de los países americanos. Se espera que tal examen y el correspondiente intercambio de puntos de vista contribuirá a darles un cuadro más claro de la situación y los ayudará a distinguir las características que son comunes a todos los países para buscar, juntos, métodos adecuados para perpetuar la mejora en las condiciones de sus pueblos. El desarrollo de los países americanos, acelerado por las ideas del progreso social que hallaron un fértil suelo en este continente, ha sido particularmente rápido desde comienzos del siglo. En un mundo que cambia tan rápidamente como el nuestro, conviene

detenerse de vez en cuando para contemplar retrospectivamente el camino realizado y para mirar hacia adelante en las tareas que han de cumplirse. Esto es lo que en navegación se llama "determinar su propia situación" y es una operación indispensable si se quiere conducir el barco con seguridad a puerto. El propósito de esta Memoria es pues, estimular a los delegados americanos, a quienes corresponde la pesada responsabilidad de los pueblos de este continente, a que "determinen su situación" y "fijen su rumbo".

*
* * *

Estas breves indicaciones de algunas de las principales actividades y realizaciones de la Organización Internacional del Trabajo, son suficientes para ofrecer la perspectiva, en el momento de la realización de la tercera reunión de los Estados de América Miembros de la Organización, y subrayan su gran importancia especial. Esta importancia se deriva de tres principales elementos. El primero es que la intensificación y extensión de los lazos entre los Estados de América y la O.I.T. durante la guerra, hacen particularmente apropiadas las conferencias regionales. El segundo es, que todo el desarrollo realizado durante la guerra, tanto en el alineamiento político como en el pensamiento social de las repúblicas americanas, ha demostrado la validez universal de los grandes principios que orientan su vida política y social y, al mismo tiempo, los ha enfrentado a agudos problemas económicos y sociales que requieren consideración sobre bases regionales. El tercero es, que la Organización de las Naciones Unidas, cuyo mecanismo ha sido casi completado por la asamblea de las Naciones Unidas en Londres, proporcionará por primera vez, conforme se inicie su funcionamiento, las condiciones en que la labor de la Organización Internacional del Trabajo podrá ser progresivamente más y más efectiva. Aunque la exacta relación entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas tiene todavía que prepararse, el valor de la contribución que la O.I.T. puede llevar al esfuerzo general internacional, ha sido ampliamente reconocido. La importancia de la contribución de la O.I.T. y por lo tanto, su mayor promesa de éxito general al resolver los problemas económicos y sociales que son la herencia de la guerra, depende de un más amplio conocimiento y apreciación de estos problemas, conforme ellos lo presentan en las diferentes grandes regiones del mundo, y por eso, la actual reunión de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo tiene una utilidad práctica, más allá de la que tuvieron sus predecesoras.

Estas primeras reuniones tuvieron una naturaleza experimental. La actual reunión es algo mucho más valioso. Deriva no solamente de esas primeras reuniones, sino también de los principios generales de la Declaración de Filadelfia y de la necesidad de su realización práctica en todas las grandes regiones del mundo. No solamente consolida un nuevo instrumento de progreso social para las Américas, sino que servirá de molde y perfeccionará los principios sobre los cuales podrá la Organización Internacional del Trabajo, organizar similares conferencias para otras regiones, cuyos problemas requieren urgente atención. Sin embargo, la necesidad del mundo no es únicamente los mecanismos por cuyo conducto puedan examinarse sus problemas. Lo que es más importante, es el espíritu bajo el cual debe buscarse la solución de estos problemas; y ninguna conferencia mejor que una Conferencia de los Estados de América puede dar el ejemplo de cómo pueden reconciliarse los principios de universalidad y las necesidades de su aplicación regional, con el debido equilibrio inspirado por las condiciones fundamentales de la libertad, la democracia, la humanidad y el progreso.

CAPITULO I

DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

Hace tiempo ya que el desarrollo de las industrias transformadoras en países de América latina ha dejado de ser un tema de discusión teórica para trocarse en realidad tangible. El problema no es tanto de si puede lograrse la industrialización sino de como alcanzarla. Lo que se necesita es, en base al estudio cuidadoso de los fenómenos que en este campo han tenido lugar, y el de sus causas y repercusiones, trazar un cuadro de medidas concurrentes para apresurar y afianzar la consolidación de la estructura, en lógica correlación con las características y potencialidades del ambiente.

Desde luego, existe el peligro de definir prematuramente, y con excesiva fijeza y precisión, los objetivos que se persiguen y tender luego a que los pasos iniciales y subsiguientes conformen a esos preconceptos. Vale decir: plantearse teóricamente la necesidad de poseer tales y cuales ramas de la industria y, denominando a eso "industrialización", pugnar por conseguirlas, haciendo abstracción de las condiciones reales de un ambiente nacional e internacional dado. Semejante tipo de deformación de la industrialización de países menos desarrollados puede llegar a ser, en cierto sentido, no menos peligroso y contraproducente que la negación lisa y llana de la posibilidad para países del tipo de los latinoamericanos de desarrollar sus industrias de elaboración en escala apreciable. Mientras esta última se nutre de los resabios de conceptos económicos fenecidos, basada en una pretendida división de países en los de estructura puramente extractiva—agrícola o minera—por un lado, y los dedicados a la elaboración de toda clase de productos manufacturados por el otro, la segunda trata de copiar artificialmente ciertos tipos y estadios industriales de países más adelantados.

Nuestro punto de partida será doble. En primer lugar, el mundo se halla animado de una marcha ascensional en la que, a través del desarrollo, integración y coordinación de las diversas fases de la vida económica se escalan niveles más altos de bienestar. En segundo lugar, esta marcha no puede ser emprendida por

ningún país separadamente, haciendo abstracción de los demás; lo que se requiere es una acción cooperativa internacional cuyos resultados redunden en beneficio mutuo y recíproco de todos los participantes.

De que existen las condiciones internacionales para entrar en esa etapa de desarrollo lo confirman las declaraciones de algunas Conferencias Internacionales de los últimos tiempos. Así por ejemplo, el acuerdo sobre el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción expresa lo siguiente:

Participar en la reconstrucción y desarrollo de los territorios de los miembros facilitando la inversión de capitales para propósitos productivos . . . alentar el desarrollo de los recursos de países menos desarrollados . . . Promover el crecimiento compensado de largos alcances del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio en los balances de pagos alentando las inversiones internacionales para el desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, contribuyendo así a elevar la productividad, el standard de vida y las condiciones de trabajo en sus territorios.¹

Igualmente, el acuerdo del Fondo Monetario Internacional expresa lo siguiente:

Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional contribuyendo por su intermedio a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo y entradas (ganancias) reales y al desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros, como objetivos primarios de política económica.²

En las proposiciones de Dumbarton Oaks, en el capítulo IX referente al Consejo Económico y Social, se dijo:

Con el objeto de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre naciones, la Organización debiera facilitar la solución de los problemas internacionales económicos, sociales y otros problemas humanitarios . . .³

En la Declaración de México, puntos 15 y 16, se dice:

15. La colaboración económica esencial a la prosperidad común de las naciones americanas . . . La miseria de cualquiera de sus pueblos, ya sea como pobreza, desnutrición o insalubridad, afecta a cada uno de ellos y por lo tanto, a todos en conjunto.

16. Los Estados americanos consideran necesaria la justa coordinación de todos los intereses para crear una economía de abundancia en la cual, se aprovechan los recursos naturales y el trabajo humano con el fin de elevar las condiciones de vida de todos los pueblos del continente.⁴

Por último, en la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 26a Reunión, realizada en Filadelfia en los meses de abril y mayo de 1944, se dijo:

¹ Véase: Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, art. 1, Propósitos.

² Véase: Fondo Monetario Internacional, art. 1, Propósitos.

³ Véase: cap. IX, Consejo Económico y Social, Propósitos.

⁴ Véase: Conferencia de México, Declaración XI (Declaración de México,) puntos 15 y 16.

... una más completa y amplia utilización de los recursos productivos del mundo ... puede asegurarse mediante una acción eficaz en el plano internacional y nacional comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar el progreso económico y social de las regiones en donde exista menor desarrollo, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen ...¹

Ahora bien, ¿con qué base y objetivos pueden los países de América latina aspirar a utilizar esa coyuntura para estructurar y fortalecer sus economías industriales?

DIVERSIDAD DE CARACTERÍSTICAS

En primer término, conviene evitar el malentendido de colocar a todos los países de América latina en la misma situación. Bien es cierto que existe un cierto número de factores importantes que constituyen características comunes en todos ellos (grandes recursos potenciales, no bien conocidos ni desarrollados; escasa población, mal distribuida dentro de extensos territorios; inadecuada capacidad de transporte; baja productividad; industrialización poco desarrollada; pobre aparato tecnológico; producción principalmente centrada en actividades monoculturales y extractivas; poco capital acumulado; escasa influencia del mercado interior respecto a las exportaciones, etc.). Sin embargo, esas características son, en cierto sentido, demasiado generales para que puedan servir de asidero suficientemente sólido para construir políticas económicas prácticas. No puede equipararse, por ejemplo, el caso de países productores de cereales y carnes, con vastos mercados mundiales, con la posición de países productores de alimentos tropicales, donde no sólo existe exceso de producción con respecto a la demanda mundial normal, sino que, además, se presenta el caso de regiones competidoras extra-americanas. En el campo agrícola-industrial, la situación es también variable y dependiente del tipo de producción: fibras (principalmente algodón), aceites comestibles o industriales, caucho, esencias, quinina, etc.

Dentro de los minerales el cuadro se complica y diversifica más aún. Están, por un lado, ciertos minerales metalíferos cuya producción está relativamente afianzada a ciertos niveles (cobre en Chile: plomo, zinc, cobre, en México) y otros cuyo porvenir es mucho menos estable y más dependiente de los vaivenes de los avances en la producción, el consumo y la tecnología en el mundo. Los nitratos de Chile representan el caso típico de un recurso natural que pierde su posición bajo la competencia de productos sintéticos. Lo mismo podría decirse, hasta cierto punto, para el futuro del caucho o la quinina. Por otra parte, el desarrollo de nuevos recursos mineros (como el tungsteno, cuarzo, mica, diamantes industriales,

¹ Véase: Declaración de Filadelfia, Oficina Internacional del Trabajo, 1944.

grafito) puede atribuirse a los progresos hechos en determinadas ramas industriales en países más adelantados (metalurgia de las aleaciones, industrias eléctricas, etc.).

Las variaciones aparecen también, a veces aún más acentuadas, en el campo de la producción industrial. Un cierto número de países apenas si ha comenzado a andar por el camino de la industrialización más elemental. Muchos de ellos se hallan en etapa francamente artesanal de la producción, importando un crecido número de productos totalmente manufacturados, aun para satisfacer los consumos más elementales y primarios de la población. No pocos de ellos dependen fuertemente de importaciones de alimentos, de artículos del vestir, de utensilios variados, y son numerosos los que padecen aguda falta de personal técnico autóctono para propulsar e incrementar las actividades industriales.

Otros, en cambio, poseen un aparato de industrias livianas bien desarrollado—algunos de cuyos artículos inclusive se exportan—y ciertos de entre ellos están pasando al estadio de la implantación de industrias metalúrgicas pesadas. Este mismo grupo es el que denota la tendencia a producir cada vez un mayor número de artículos listos para el consumo dentro del país, a menudo sustituyendo su importación por la de partes o materias primas necesarias para elaborarlos dentro de sus territorios. Paralelamente progresa la fabricación de elementos auxiliares, tales como ciertos tipos de maquinarias o equipos, elementos para la construcción (cemento, pinturas, materiales sanitarios), etc.

Incluso desde el punto de vista de la exportación de materias primas básicas no existe una semejanza muy grande entre todos ellos. Algunos las exportan en estado crudo (cereales, café, minerales metálicos o no metálicos, maderas, petróleo crudo), otros han adelantado su transformación o elaboración en el país (fibra de algodón, lana lavada, cobre metálico puro), otras las ofrecen en estado listo para el consumo, ya sea popular o industrial (extracto de tanino, alimentos fabricados, productos refinados del petróleo).

Conviene recordar a esta altura que la extrema especialización de las economías latinoamericanas en la producción de pocos artículos básicos destinados a la exportación las hace unilaterales, sujetas a los vaivenes de la estructura internacional de la demanda y de los precios, y vulnerables en extremo. En 1938, en 9 de esos 20 países un solo producto constituía la mitad o más del total de las exportaciones, mientras en 10 de ellos los tres productos principales abarcaban más de las $\frac{3}{4}$ partes del total exportado aquel año.

Un aspecto importante de la estructura industrial de América latina es la incidencia de actividades industriales que trabajan para la exportación. Este es el caso de parte de carnes frigorificadas

en la región del Plata, además de parte de lavado de lanas, desmotado de algodón y casi todo el extracto de tanino; de refinación del cobre en Chile; de refinación de zinc, plomo en México; de azúcar en Cuba, de desmotado del algodón en Brasil, Perú, etc.

Otras distinciones a hacerse, respecto a diferentes características económicas de América latina son las siguientes:

1. Países que importan proporcionalmente pocas cantidades de artículos de consumo, debiendo distinguirse si lo hacen porque su capacidad de compra es inadecuada o porque trasladan la demanda hacia otros campos de artículos más especializados. En estos últimos casos la mayor proporción de importaciones consta de artículos semiterminados en diferente estado de transformación (metales, telas, o maquinarias y equipos).

2. Los que importan casi todos sus productos de subsistencia (alimento, vestuario).

3. Los que han completado casi por entero su estructura de industrias livianas y—de acuerdo a sus recursos naturales y el mercado interno—pasan o no a la radicación de industrias “pesadas”.

4. Los que exportan mucha de su producción básica en un estado relativamente avanzado de elaboración; los subcasos son cuando exportan artículos totalmente terminados (textiles, Brasil) o simplemente preparados para ulterior elaboración.

Respecto a la base de sus principales ramas de producción y exportación tenemos:

Base agrícola.

Alimentos.—Carne y cereales (Argentina y Uruguay), frutas (Brasil, América Central), café (Brasil, Colombia, América Central), azúcar (Cuba, Perú, Brasil).

Materia prima industrializada.—Lanas, cueros (Argentina, Uruguay, Venezuela), algodón (Brasil, Perú), maderas (Brasil, Chile, Paraguay, América Central).

Base minera.

Combustibles.—Petróleo (Venezuela, México, Perú, Colombia, Ecuador).

Minerales metálicos y no metálicos.—Chile, México, Perú, Bolivia, Brasil.

Los de *base mixta*, por así decirlo, constituyen en rigor una superposición de diversas regiones productoras, unas de artículos agrícolas y otras de minerales (Colombia, café y petróleo; Perú, petróleo, azúcar y algodón; Brasil, diversos minerales y algodón, café y azúcar).

Veamos, ahora, cual es el papel que le corresponde a las industrias transformadoras dentro de este cuadro general. Para ello, nos colocaremos en el año 1939, umbral de la guerra, para poder así apreciar mejor más tarde los cambios introducidos por la guerra misma.

Hacia 1939 la producción industrial neta de los países de América latina se acercaba a los 2.000 millones de dólares.¹ Este total iguala la producción industrial canadiense y es sólo la vigésima parte de la de los Estados Unidos. Desde entonces el valor de la producción probablemente ha duplicado, aunque expresado en término de los precios de 1939 el aumento sería menor. En otras palabras, el volumen real de producción industrial no ha aumentado en la misma proporción que los valores.

Otra observación merece ser hecha. Se refiere ésta a los rubros incluidos dentro de la producción industrial. Generalmente las estadísticas de los países latinoamericanos incorporan a las cifras industriales las correspondientes a la producción de la energía eléctrica, usinas de gas de hulla y otras actividades que no siempre se clasifican como propiamente industriales. Entre estas últimas cabría indicar, por ejemplo, las plantas metalúrgicas que producen metales principalmente para la exportación. Si se excluyen todas estas ramas, el valor de la producción industrial antes anotado debe ser reducido en aproximadamente una cuarta parte.

Comparadas con el total de la actividad económica en América latina en su conjunto, la producción industrial aparece como bastante importante, aunque la misma situación no se mantiene cuando se lleva el análisis a los países de desarrollo industrial más incipiente. Tomando los valores medios de los años 1937 a 1939-40, el valor bruto de producción industrial en la Argentina resulta superior al valor de la producción agrícola ganadera (principal fuente de recursos del país) y doble de las importaciones. La misma situación se presenta en México, donde las industrias manufactureras producen por valor superior al registrado en agricultura y minería en conjunto y es dos veces mayor que las importaciones. En cuanto al Brasil, su producción industrial supera a las importaciones y representa entre $\frac{2}{3}$ y $\frac{3}{4}$ del valor de la agricultura, mientras que en Chile las industrias producen más de lo que se importa y se acerca al valor conjunto de la producción agrícola y minera.

Hay que recalcar sin embargo, que el valor bruto de producción industrial contiene algunas duplicaciones importantes, resultantes de la inclusión de las materias primas y combustibles de origen nacional. Para tener standards realmente comparables de valores sería preciso referirse a valores netos en todos los campos (lo que no es posible para las importaciones) o desarrollar el concepto de "valores reales".

¹ Todas las cifras que en adelante se citen, salvo indicación contraria provienen de fuentes oficiales de los países respectivos, tales como censos, estadísticas, etc.

La difusión de la industria unipersonal y no mecanizada, frecuentemente incorporada dentro de los censos industriales latinoamericanos, queda puesta de manifiesto por las siguientes cifras:

El 31 por ciento de los establecimientos fabriles argentinos carecía en 1937 de fuerza motriz y el 23 por ciento operaba sin el auxilio de personal obrero. El 60 por ciento de las empresas colombianas poseía en 1938 un capital inferior a 500 dólares cada una ocupando el 7 por ciento de los obreros. En 1930 el 45 por ciento de las empresas industriales mexicanas concurrían con un valor de producción menor de 500 dólares por año cada una.

En lo que respecta a la estructura tecnológica de las industrias latinoamericanas ésta es por demás precaria y deficiente. Todos los informes de las misiones técnicas y científicas de los Estados Unidos, que recorrieron esos países en los últimos cinco años, están contestes en señalar ese hecho, y la urgente necesidad de remediarlo si se aspira a alcanzar niveles de producción industrial de cierta importancia. El valor de todas las maquinarias y equipos disponibles en América latina difícilmente sobrepasa 4 a 5 mil millones de dólares, con el agregado que después de cinco años de intensa actividad y escaso, o nulo, reemplazo o mantenimiento, esos equipos se hallan en deplorable estado, y en gran parte anticuados. Ello significa que cada obrero latinoamericano cuenta con sólo la cuarta parte del equipo motor de que dispone, por ejemplo, cada obrero estadounidense. Está demás señalar la rémora que ello representa tanto para la baratura como para la calidad y cantidad de la producción.

La fuerza motriz instalada, es alrededor de unos 5.000.000 h.p. (de los que la mitad se encuentran en Argentina y Brasil), o sea aproximadamente igual al equipamiento motor del Canadá y sólo la décima parte del que poseen los Estados Unidos. Ello da menos de 2 h.p. por obrero en América latina, comparado con 6 h.p. por obrero en los Estados Unidos. La mayor parte de esos motores se surten de energía eléctrica producida térmicamente, ya que menos de la tercera parte es de origen hidroeléctrico, pese al hecho de que se estima que América latina cuenta con 56 millones de h.p. en recursos hidráulicos, de los que sólo un 3 por ciento ha sido materia de aprovechamiento. Sobre el total del 1.500.000 h.p. hidroeléctricos, Brasil posee 700.000, México 450.000, Chile 115.000.

El débil desarrollo de las industrias que trabajan los metales es puesto de manifiesto por las siguientes cifras, que expresan la parte de las importaciones totales, entre 1937-39, cubiertas por metales, productos metálicos, maquinarias y vehículos: Brasil, México, Perú, aproximadamente dos quintos; Cuba, un cuarto;

Uruguay, un décimo; Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, un tercio.

En cuanto a la proporción de las materias primas nacionales utilizadas por las industrias latinoamericanas ella es predominante. Teniendo en cuenta que son escasas y muy poco desarrolladas las grandes industrias metalúrgicas y químicas, ese hecho expresa la endeble base sobre la que se hallaban erigidas las industrias latinoamericanas (cifras de 1939):

Países	Por ciento
Argentina.....	71
Bolivia.....	50
Brasil.....	80
Colombia.....	43
Chile.....	60
México.....	63
Uruguay.....	73

La proporción indicada arriba se refiere al conjunto de las actividades industriales. En las ramas metálicas y químicas ella es mucho menor (15-20, cuando mucho 30 por ciento), siendo en algunos de ellos aún muy baja para industrias tales como cerámicas, textiles, etc.

Las actividades industriales en Latinoamérica resultan ser de tipo predominantemente liviano, productoras de artículos de consumo directo para los consumidores, cuya capacidad de compra—por otra parte—no es muy elevada. Las industrias pesadas metalúrgicas, de producción de máquinas, motores y equipos, la gran industria química y de los sintéticos son escasas, o totalmente ausentes. Algunas de ellas inclusive las industrias que preparan los materiales para la construcción (cemento, cal, maderas, elaboración de perfiles de hierro, etc.) están poco desarrolladas, dependiendo de las importaciones extranjeras.

Las cifras siguientes representan porcentajes de los valores totales de la producción industrial respectiva, de 1937:

Países	Alimentos y bebidas	Textiles y vestidos	Metales, máquinas, vehículos, productos químicos
Estados Unidos.....	por ciento	por ciento	por ciento
Canadá.....	12	10,5	35,5
Argentina.....	16	10	30
Brasil.....	21,5	12	18
México.....	30	32	24
Bolivia.....	16,5	23,5	21,5
Bolivia.....	52	16	3
Rep. Dominicana.....	80	6	6

Las industrias alimenticias, las textiles, las formas menos desarrolladas de la fabricación de los elementos para la construcción (aunque en Argentina, Brasil, México y Chile estas últimas van adquiriendo un grado de desarrollo y madurez digno de señalarse) abarcan la parte más sustancial de la estructura industrial.

Pese a que alimentación y vestuario cubren los sectores más importantes de la actividad industrial en América latina, algunos cambios de cierta importancia comenzaron a delinearse aún antes de la segunda guerra mundial. En casi todos los principales países industriales de América latina (tales como Argentina, Brasil, México y Chile) se ha notado un desarrollo sostenido de industrias de elaboración de los metales, de fabricación de máquinas y de las químicas, sin que ello implicara un decaimiento en el desarrollo de otras actividades, sobre todo en las industrias de los materiales de construcción y en las textiles (fabricación de telas y de hilados de algodón, lana y seda artificial). Esa diversificación de las actividades industriales posee un hondo significado porque representa cambios de estructura.

En primer lugar, el aparato industrial se fortifica, en su conjunto, cierra los circuitos internos que faltaban y forja nuevos eslabones en la cadena de las operaciones industriales. En segundo término, esas nuevas actividades son acompañadas por un desarrollo de operaciones complementarias de las actividades básicas agrícolas y mineras. Tales son los casos de los cultivos de algodón o nuevas plantas aceitosas, o del lavado de la lana, o de la preparación del cemento, cal, etc.

El desarrollo de las industrias de elaboración de metales y de las químicas que comienzan siendo simples operaciones de montaje, ensamble o mezcla de ingredientes introducidos del extranjero —va cobrando, paulatinamente, mayor consistencia y solidez llegando a representar una parte importante, y tecnológicamente avanzada, de la industria latinoamericana. Los primeros brotes de esas actividades pueden referirse a fines de la tercera y principios de la cuarta década del presente siglo y representan una etapa significativa tanto de la industrialización de países poco desarrollados como de las relaciones económicas y comerciales en el mundo entero. Esa etapa, que puede llamarse de exportación de industrias, constituye la antesala de otra etapa que ya comienza a asomar y que ha de adquirir un gran desarrollo en los años venideros; la de exportación de la técnica, del "know-how".

Estas industrias, de origen extranjero, se instalan en virtud de múltiples circunstancias, tales como el establecimiento de derechos arancelarios protectores, la difusión del poder de compra en los mercados donde se establecen, la pre-existencia de un aparato

industrial capaz de cimentar y mantener esa nueva estructura, etc. La instalación procede por etapas, y de meras agencias comerciales, encargadas de colocar en los mercados nacionales artículos terminados provenientes del extranjero, se transforman, poco a poco, en plantas de montaje o mezcla, para continuar después produciendo ciertas partes o ingredientes (con materiales importados). Los materiales son luego, a veces, producidos en el país mismo.

*
* * *

El proceso antes descrito puede condensarse en los siguientes puntos:

1. A partir de los fines de la tercera década, y comienzos de la cuarta, de este siglo se verifica, en los países de América latina, un ascenso industrial que alcanza diferente grado de intensidad y variada estructura según los países.

2. Esa industrialización carece, sin embargo, del soporte de las industrias pesadas (aunque algunos pasos se han tomado ya en ese sentido en Brasil, México y Chile) y tiene lugar, por lo general, sin un desarrollo orgánico y conectado ni dentro del sistema industrial mismo ni en escala de desarrollo económico general.

3. El comercio exterior es, todavía, la actividad económica principal de esos países, ya que una parte muy importante de su producción se destina a esos fines, y sectores muy numerosos de la población dependen de él para su sustento, del mismo modo que el país en general, para la procura de muchos indispensables para mantener su desarrollo.

4. Las primeras industrias en aparecer son las de alimentación y vestuario, destinadas a satisfacer las necesidades más elementales y apremiantes de la población; luego surgen empresas que manipulan simples operaciones con metales, maderas y químicos; al mismo tiempo la construcción de las vías de transporte, edificación, etc., da impulso al desarrollo de operaciones complementarias o auxiliares; más tarde aparecen tipos más complicados de industrias, esparcidos sin conexión en diferentes campos de producción industrial (textil, metales, productos químicos, materiales de construcción). De este modo se va alcanzando un cierto grado de diversificación integrada, pero desde el momento que algunas materias primas no existen, o no son fáciles de obtener en los territorios nacionales, y numerosas operaciones industriales básicas, o complementarias, no resultan económicamente o técnicamente viables, el conjunto de la estructura industrial aparece como dislocado o mal integrado; su reacción a los fenómenos exteriores, es por consecuencia, fuerte.

5. El grado de desarrollo tecnológico en las industrias latino-americanas es, generalmente, bajo y muchos de los equipos se hallan en un estado totalmente inadecuado para sostener la competencia en la producción, aún de muchos artículos perfectamente lógicos y naturales en ciertos países. Eso no impide el hecho de que en algunos países existan fábricas muy modernas, bien montadas y dirigidas, cuya producción se desarrolla en un alto nivel tecnológico y económico.

6. Las industrias manufactureras en América latina denotan un elevado grado de concentración alrededor de los grandes centros poblados, generalmente puertos, que sirven de vínculos de conexión con el mundo exterior; esta concentración llega a veces a proporciones enfermizas, cuando la mitad, las dos terceras partes o las tres cuartas partes del aparato industrial se encuentran en una o dos ciudades. Esta situación no parece tener solución hasta tanto no se desenvuelvan los recursos propios de las áreas alejadas (ricas en fuentes de energía, metales y materias primas químicas) en forma de su aprovechamiento industrial, en centros regionales de sólida estructura.

7. Pasando por etapas de preparación industrial (1880-1914), preformación industrial (1914-1930) y de auténtica formación industrial (con dos períodos dentro de ella, uno de 1930 a 1939 y el otro abarcando los años de la guerra) América latina va tomando al mismo tiempo conciencia de la importancia de sus problemas económicos e industriales, y de la manera de solucionarlos; la adquisición de una "conciencia industrial" es un fenómeno muy importante y su crecimiento tiene lugar durante la última etapa, sobre todo durante los años de la guerra.

8. La clara comprensión de que los problemas económicos siempre tienen un fondo social y que la solución de las injusticias sociales ha de ser el objetivo final de toda política de desarrollo económico, ha tomado también cuerpo en América latina. La consecuencia económica de esa actitud consiste en que, en lugar de acentuar la economía de las operaciones por medio de una reducción de los salarios, se trata de construir una economía madura, estable y próspera, donde los niveles de vida de la población sean los más elevados posibles.

9. La comprensión, en escala internacional, de que una situación económica mejor y más estable, en todo el mundo, es el único camino seguro para una paz permanente, contribuye también a reforzar la aspiración latinoamericana de construir un sistema industrial en consonancia con sus posibilidades y necesidades.

LA INFLUENCIA DE LA GUERRA EN LA INDUSTRIALIZACIÓN

El estallido de la guerra provocó una honda perturbación en todo el organismo económico latinoamericano, y particularmente en el industrial. Si el bloqueo, la guerra submarina, el racionamiento de los principales productos en los países proveedores, contribuyó a alentar el establecimiento de nuevas industrias, no es menos cierto que la interrupción en el abastecimiento de las esenciales materias primas importadas, combustibles y maquinaria industrial, erigió un obstáculo de gran magnitud.

Pese a ese obstáculo pudo arribarse en varios países a un relativo reajuste de las necesidades industriales, que fueron provistas en parte mediante fuentes nacionales y en parte gracias a un acrecentado intercambio dentro de las fronteras del continente. Resulta instructivo señalar la tendencia al mayor aprovechamiento de los recursos mineros, aún en los países de economía más típicamente agraria, y a una relativa agrarización de los débilmente surtidos de esos productos.

Se acentuó, por otra parte, la implantación de plantas siderúrgicas y la explotación de mantos carbonosos (especialmente en Brasil, Chile y México). Se diversificaron los cultivos industriales, alentados frecuentemente por sostenidas demandas de la Unión y merced a créditos y ayuda técnica proveniente de la misma fuente (caucho, guayule, quina, plantas aceitíferas y aromáticas, etc.), demanda que tonificó asimismo la explotación minera, sin concurrir empero casi nunca al afianzamiento de las industrias derivadas de la explotación de los mismos en los países productores (estaño, cromo, tungsteno, hierro, cobre, manganeso). Como notable excepción puede señalarse la creciente utilización nacional del cobre chileno. En cuanto a Bolivia, si bien la exportación de concentrados estañíferos duplicó en volumen con respecto a años prebélicos, el producto es refinado en una planta construída a propósito en la ciudad de Texas, Estado de Texas, Estados Unidos.

La tendencia a utilizar en creciente escala plantas autóctonas del tipo tintoreo, aromático, fibroso, gomoso, aceitoso, medicinal, etc. merece también la pena de ser destacado.

En países de más firme base industrial (como por ejemplo el Brasil y la Argentina) se asistió a una ampliación realmente notable de las industrias mecánicas, y, en segundo lugar, de las químicas. Las industrias de elaboración de los metales, aunque entorpecidas en su desarrollo por la falta o escasez aguda de numerosos materiales, supieron hacer frente con éxito, a la coyuntura. Toda clase de artículos elaborados de hierro y otros metales, equipos industriales, mineros y de transporte, máquinas y motores de potencia pequeña

y mediana, herramientas y otros innúmeros artefactos imprescindibles para las industrias pudieron ser fabricados en una medida satisfactoria, aunque no pocas empresas industriales no pudieron expandir su producción, o iniciar operaciones, por falta de equipo adecuado. De tal manera, la industria mecánica no sólo permitió y aseguró el equipamiento de nuevas industrias, sino que contribuyó, inclusive, a surtir a los países vecinos de desarrollo industrial menos avanzado (y aún a los países en guerra) de máquinas y herramientas.

Las industrias químicas progresaron, igualmente, bajo el acicate de aumentadas demandas y falta de provisión del extranjero. Nótese que tanto los metales, como los productos de ia tecnología química pesada y las maquinarias industriales, fueron consideradas, desde un primer momento por los países beligerantes, como materiales esenciales estratégicos o de primera necesidad y como tales restringida su exportación, salvo a través de los canales del "Préstamo y Arriendo". Las sustancias químicas industriales tienen la particularidad de que sirven como ingredientes en un número muy elevado de otras industrias, tanto las químicas de elaboración como las metalúrgicas o mecánicas, las textiles, de papel, etc. A pesar de la falta de importantes materias primas o de equipos adecuados, y aún de conocimientos tecnológicos especializados capaces de montar, dirigir y mantener la producción a niveles y en condiciones convenientes, se amplió notablemente el número y la importancia de dichas industrias químicas en los principales países latinoamericanos, fabricándose una cantidad, siempre creciente, de productos inorgánicos y, en menor escala, de los orgánicos.

Se extendió, también, la industria del papel y diversas ramas de la industria de elaboración de los materiales de construcción (cemento, cal, ladrillos, pinturas, etc.). Paralelamente difundióse la industria textil, acentuándose la tendencia a ampliar las ramas de elaboración de hilados y tejidos (inclusive fibras sintéticas del tipo del rayón). En cierta medida lo propio ocurrió con la industria alimenticia. La demanda de toda clase de artículos elaborados por parte de los países menos industrializados de América, y las crecientes adquisiciones de ciertos materiales indispensables por los Estados Unidos e Inglaterra (algunos de los cuales fueron parcialmente transferidos para su fabricación fuera de sus territorios), favoreció asimismo a naciones como el Brasil y la Argentina. El comercio de exportación de productos industrializados de esas naciones vióse abultado con ese nuevo intercambio, sin desplazar, empero, de sus puestos de vanguardia a los que habitualmente los ocupaban.

Una tendencia acrecentada a la implantación de la metalurgia pequeña y de mediana escala, al aprovechamiento industrial de

determinados recursos mineros y agrícolas y a la expansión y consolidación de las ramas mecánicas, caracteriza, pues, la etapa presente de la industrialización latinoamericana.

Ese breve bosquejo de las características que asume actualmente, la industria latinoamericana quedaría trunca si no se considerara concomitantemente, los factores negativos que han conspirado contra un grado más acabado de eficiencia industrial. La escasez de materiales y equipos transformadores, por una parte, y los altos precios de los mismos, por la otra, han tenido efectos muy nocivos para las industrias que mayor gravitación ejercieron en este campo.

Ya se ha mencionado el problema grave de abastecimientos que se suscitara a las naciones beligerantes, y las restricciones al comercio ultramarino. La falta de metales, de caucho, de algunos productos químicos, en ocasiones hasta de fibras y de sustancias alimenticias, descalabró no pocas industrias establecidas, sin contar la rémora que representara para la fundación de algunas nuevas.

La escasez de combustibles y la necesidad de limitar el empleo de la energía eléctrica, elevaron otras tantas vallas en el camino de la expansión industrial latinoamericana, con efectos muchas veces desastrosos.

No resultará extraño, en consecuencia que—pese a que, en general, el momento pudiese definirse como favorable—muchas industrias se vieran obligadas a disminuir el ritmo de su producción, a no progresar en la medida de las circunstancias o a cerrar sus puertas. Algunos extractos de fuentes informativas autorizadas, que reproducimos a continuación, permitirán perfilar la situación con nitidez.

México

“Las dificultades para exportar por un lado y la vida cara por el otro, obran como tenaza en contra de la industria textil . . . La industria lanera . . . experimenta dificultades para abastecerse de materias primas. Consumimos diez millones de libras de lana peinada y producimos sólo la tercera parte de esa suma . . .” “La producción ha disminuído (. . . en la industria de artisela o seda rayón . . .) y escasea la materia prima. A causa de la falta completa de esta última, algunas fábricas se han visto obligadas a cerrar sus puertas”.

La industria pesada experimenta “vicisitudes . . . debido a la falta de materia prima algunas plantas trabajan al 60 por ciento de su capacidad desde 1941 . . . la producción actual de hierro, sumada a las importaciones, cubre apenas el 50-60 por ciento de la

demanda . . . Los yacimientos mineros del país no pueden explotarse por falta de maquinaria”.

“La industria maderera, de regular importancia en el país, tropieza con dificultades como las demás industrias . . . Experimentan las factorías que usan aceites vegetales como materia prima, graves trastornos en su actividad” (por falta de importaciones).

“Ha declinado, según nuestros más recientes informes, el volumen de las ventas de algunos de los principales artículos debido a la falta de materias primas. El valor de muchos de éstos ha ascendido hasta en un 100 por ciento y el abastecimiento es deficiente, esperándose que los problemas se agudicen para el futuro”.¹

Chile

“La producción de las industrias manufactureras se ha mantenido en estagnación durante este año pasado. Mientras el índice general de estas actividades acusó para el año 1940 un aumento del 11 por ciento y para 1941 uno de 2,4 por ciento, para el año pasado, una baja de 1,3 por ciento”.²

Brasil

“Como era de prever, las reducciones en el abastecimiento de ciertos productos básicos de la industria nacional, tales como artefactos de hierro y de otros metales, herramientas, maquinarias, combustibles, productos químicos y farmacéuticos, debían lógicamente acarrear entorpecimientos de la actividad en ese importante grupo industrial.”³

Colombia

“Los industriales del país, con excepción de algunos afortunados que lograron prevenir la situación y prepararse con tiempo, están abocados a una situación de hecho que hace por demás alarmante su posición. La guerra mundial . . . ha determinado la suspensión del envío de materias primas y de material transformable, todo lo cual constituye la base de la producción fabril colombiana. A esto hay que agregar la dificultad para conseguir, a precios razonables, el material y los elementos de primera necesidad y de empleo diario en la industria, cuya manufactura o procedencia es nacional.

Nuestra industria . . . está atravesando uno de los períodos más críticos de la historia que sólo pueden ser salvada si se aplican en su favor todos los grandes recursos de nuestra economía . . . De otra manera no está lejano el día en que comience a desfallecer

¹ Véase: *Revista Mensual del Banco Nacional de México*, últimos meses de 1942.

² Véase: *Boletín del Banco Central*, en. de 1943.

³ Véase: Informe relativo al año 1942 del Presidente del Banco del Brasil.

la producción industrial colombiana, que ahora precisamente parece haber llegado a uno de sus mejores ciclos de prosperidad".¹

TIPOS DE INDUSTRIAS

El cuadro industrial de América latina aparece, en esta hora, compuesto por tres grandes categorías, integradas por las siguientes industrias:

1. Industrias lógicas y permanentes.
2. Industrias semipermanentes.
3. Industrias adventicias y circunstanciales.

Pertencen al primer grupo aquellas actividades fabriles que se surten de materias primas y fuentes de energía nacionales y cuentan con un mercado interior amplio y creciente, o hallan posibilidad de expansión asegurada en mercados extranjeros. Las industrias semipermanentes dependen en cierto grado de los mercados extranjeros, ya sea para la provisión de materiales a elaborar, de las maquinarias o como indispensables consumidores de sus productos, o bien su base de sustentación económica puede ser, a veces, cuestionable (metalurgia pesada). Las industrias "adventicias", por otra parte, han surgido por el imperio de circunstancias anormales y su ubicación en un país dado no responde a las exigencias mínimas de premisas económicas vigentes en épocas normales.

La expansión de las actividades industriales tradicionales, la prolongación de operaciones industriales directamente relacionadas con las fuentes nacionales de producción (tales como hilado y tejido del algodón en el Brasil, lavado de lanas, o elaboración de residuos animales en la Argentina, fabricación de artefactos de cobre en Chile), la radicación de numerosas industrias livianas elaboradoras o alimenticias, incluso la consolidación de una base siderúrgica pesada en aquellas regiones que presentan condiciones especialmente favorables para ello (como en determinadas áreas del Brasil, Chile, México o Perú) forma la extensa escala de industrias establecidas, o crecidas, durante la guerra de cuya permanencia no puede dudarse. Además, algunas de las industrias que se surtían habitualmente de materiales extranjeros los han sustituido, parcial o totalmente, durante el conflicto, por otras provenientes de fuentes locales. Algunas de ellas deberán sin duda alguna, retornar a sus antiguas fuentes de aprovisionamiento en tanto que otras consolidarán, acaso, la sustitución iniciada en circunstancias anormales. Por otra parte, algunas de las industrias que encontraron buenos mercados de exportación durante la guerra se verán forzadas a cerrarse de nuevo sobre sí mismas, sin que ello excluya que algunas de las conquistas se conviertan en permanentes. A esta última

¹ Véase: *Anales de Economía y Estadística*, 3 de mar. de 1943.

categoría pertenece, por ejemplo, la industria textil brasileña, cuya capacidad de mejora y expansión—si bien condicionada a factores de orden tecnológico que presumiblemente serán tomados en consideración—asegura el mantenimiento de los mercados tanto locales como extranjeros. Hay quienes opinan, inclusive, que esa capacidad de extensión hacia nuevos mercados queda asegurada también para la industria brasileña de fabricación de ciertos tipos de maquinaria textil. Algunas industrias plásticas (sobre todo de caseína) sobrevivirán también a la guerra.

Queda, sin embargo, un cierto número de empresas que han aparecido meramente en calidad de emergencia, cuya vida se sabía de antemano iba a ser de corta duración y que no pueden funcionar bajo condiciones económicas normales en el mundo. La reaparición en el mercado de productos provenientes de los centros industriales que tradicionalmente los surtían, enriquecidos probablemente ahora con todo el acopio de las experiencias tecnológicas acumuladas durante la guerra, hará su subsistencia difícil o impracticable, en buena ley. Los gobiernos, e incluso muchos de los propios industriales, no ignoran tales hechos y ya se han dado inequívocas declaraciones respecto a que no se piensa mantener a todo trance ese tipo de industrias.

Considerada la situación en conjunto, puede afirmarse que la proporción de industrias circunstanciales o antinaturales es relativamente pequeña dentro del conjunto industrial consolidado en el último lustro. Su desaparición no provocará desequilibrios insuperables del sistema económico, aunque pueda representar pérdidas individuales. Aun estas últimas pueden aminorarse o amortiguarse en cierta medida si adecuadas medidas de previsión han sido tomadas a tiempo, previendo el carácter transitorio de tales empresas.

La inversión de capitales y el auspicio gubernamental habrán de favorecer, en primer término y fuera de toda duda, a las industrias racionalmente compatibles con las posibilidades o las necesidades de cada país. Pero si su acción hubiera de restringirse solamente a este tipo de actividades, las industrias quedarían limitadas, en pronunciada medida, en los países de América latina, al tipo de las industrias livianas de consumo. Una de las tendencias más caracterizadas, que se inicia en el período actual y que ha de proseguir en el de postguerra, es el equipamiento y fundamentación de las industrias semi-permanentes de modo que su grado de adecuación al medio nacional se vuelva cada vez más elevado.

La siderurgia, o la metalurgia en general, con bases mineras nacionales estables y suficientes, de posibilidades de explotación económica, la gran industria química asentada en base a materias

primas nacionales y con un mercado industrial vastamente desarrollado (lo cual implica, a su vez, un ascenso paralelo de toda la actividad industrial consumidora de tales sustancias), la industria elaboradora de máquinas, equipos y motores de un tipo dado, y otras de semejante fisonomía técnico-económica, constituyen ejemplos de industrias "semipermanentes" cuya "racionalidad" o "naturalidad" puede acentuarse mediante la acción consciente y orientada de los hombres de empresa, convenientemente fomentada y asistida por los gobiernos.

TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA BÉLICA A LA ECONOMÍA DE PAZ

Un problema grave en el camino de la paulatina edificación de una estructura económica racional e industrializada en América latina es el que se refiere al pasaje de la economía bélica a la de paz.

El punto esencial a interpretarse es el de que las actividades bélicas, por importantes que hayan sido en cuanto a sus resultados y por profundos los cambios que originaran en la mutua relación de los factores económicos internos en América latina, no pueden considerarse sino como transitorias y de emergencia. En consecuencia, todas aquellas de sus manifestaciones que no sean concordantes con los propósitos básicos del desarrollo económico, o que entren en abierto conflicto con los mismos, deberían ser eliminadas o atenuadas.

Algunas de las facetas de la economía bélica—o íntimamente vinculadas a la misma—no han desvanecido, totalmente sus efectos. Entre los principales puede citarse la existencia de stocks acumulados de materiales mineros y agrícolas en América latina por valor cercano a 4.000 millones de dólares.

No son muchas las lecciones que pueden extraerse del período de transición que siguió a la anterior guerra. Entonces el aparato productivo-industrial de América latina estaba mucho menos desarrollado y cohesionado de lo que lo fué durante los años del conflicto que acaba de terminar. De igual modo, la destrucción de los países europeos no alcanzó, entonces, los límites pavorosos que presenciamos ahora. Esta última circunstancia hará que, por un lapso prolongado, la atención de muchos de ellos, se vuelque hacia la reconstrucción interna más que hacia la expansión exterior.

Las repúblicas de América latina—algunas de ellas en grado muy significativo—avanzaron durante la guerra por el camino de la diversificación y gradual integración económica interna e intracontinental. Ello representa un amortiguador de los choques de reajuste transicional postbélico que ha faltado, en general, en 1919. Su grado de madurez no podía ser, y no ha sido, sin embargo, lo suficientemente adelantado como para poder prescindir por un

espacio de tiempo prolongado de los contactos comerciales con el extranjero. Hasta cierto punto, en realidad, esa mayor diversificación y adelanto económicos e industriales presuponen una necesidad, cada vez más sentida, de complementación con fuentes foráneas de aprovisionamiento, tanto en materias primas o productos semielaborados más especializados, como de mayores cantidades de combustibles y de maquinarias y equipos.

El adelanto económico latinoamericano no ha aislado, en consecuencia, a los países que le han servido de asiento. Al promover un desarrollo de especialización sobre niveles superiores, reclama, con insistencia renovada, el aporte internacional para asegurar el éxito de la empresa. Y esa colaboración ha de manifestarse, de inmediato, en ese período de transición, para capitalizarse íntegramente en los años próximos de estabilización económica.

Una de las diferencias de fondo que pueden trazarse entre la postguerra del 14 y el período actual es, sin duda alguna, el cuadro económico general dentro del que se desarrolla la tendencia industrializadora. La primera guerra mundial desembocó en una era irrestricta de regulaciones y trabas al comercio y al desenvolvimiento económico que, si bien, contribuyó a consolidar posiciones en el frente industrial no siempre lo hizo sobre carriles sanos y estables. El establecimiento de organismos internacionales de promoción económica (tales como el Banco de Reconstrucción y Fomento de Bretton Woods) y agencias similares que operan en un campo más restringido, permitirán desenvolver las actividades económicas dentro de unos límites de racionalidad, oportunidad y sistematización que no existían después de 1919.

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO GENERAL

La industrialización no es un fin en sí, ni por sí, sino el pivote y el coronamiento del desenvolvimiento económico general. Este desenvolvimiento consiste en un mejoramiento de la tecnología, la instalación de equipos más modernos y perfeccionados, la expansión del grado de adiestramiento de los que participan en los diversos estadios de la producción, la ampliación de la utilización de los recursos naturales, tanto de materias primas como de energía, la expansión del comercio interior y exterior en forma que se pueda aprovechar, en grado máximo, las oportunidades de especialización que se ofrecen en el mundo, etc.¹

¹ Véase, por ejemplo, cómo interpreta la C.T.A.L. (*Presente y Futuro de la América Latina* Congreso de Cali, Colombia, dic. de 1944) ese problema:

Es necesario fundar (... la plena autonomía económica y política de los países latinoamericanos...) en el propio desarrollo económico de estos países, que debe conseguirse mediante:

1. La revolución técnica en la agricultura.
2. La revolución técnica en la industria.
3. La transformación del sistema de transportes y comunicaciones.

No es rigurosamente exacto que únicamente pueblos poseedores de industrias transformadoras muy desarrolladas pueden alcanzar verdadera prosperidad. Sin duda no puede prescindirse de ellas y su número y variedad debe multiplicarse más y más, dentro de lo posible. Pero resultaría impropio, igualmente, confundir las causas y los efectos y creer que el mero establecimiento de industrias provocará la expansión económica. Esta no puede lograrse si se descuidan, al mismo tiempo, los múltiples y multiformes factores complementarios, en todos los niveles de la actividad económica. La piedra de toque será el grado de participación en la creación y expansión de la renta nacional que las diversas actividades permitan, y la forma como esa renta se reparte entre las diversas capas de la población.

Es conveniente señalar que el énfasis sobre la industrialización hace a menudo olvidar que el problema primordial de la realidad económico-social latinoamericana, es el levantamiento del nivel de vida de la población rural, y la incorporación efectiva del campo al sistema económico-social moderno, cuya influencia se ha limitado, hasta ahora, principalmente a los centros poblados urbanos. Extendiendo la influencia de la modernización y mecanización a todos los sectores de la vida nacional se obtendrá un desarrollo más homogéneo tanto económico como demográfico, las industrias se asentarán sobre bases sólidas—en el doble concepto de los abastos y de los consumos de sus productos, y se logrará evitar el embate de las fluctuaciones de la oferta y demanda, con su secuela repercusiva de caída en los precios y la producción, desocupación y miseria. A este respecto es satisfactorio observar cómo dentro de los planes premeditados y balanceados que algunas de las corporaciones de fomento están poniendo en ejecución en sus respectivos países, a la par que el fomento a las industrias transformadoras, se propende a la promoción de diversas actividades agrícolas, mineras, de las pesquerías, de los bosques, del comercio, de los transportes, tratando de dinamizar el conjunto de la complicada urdimbre económica nacional.

No menos importante resulta poner el acento sobre la obra de promoción de los sistemas de seguridad social, del cuidado por la salud del pueblo. A la vez que una proposición de carácter humanitario y elemental, lleva implícitos sólidos elementos de construcción económica, puesto que un pueblo desnutrido y enfermo jamás podrá sostener una estructura industrial verdaderamente próspera y eficiente.

MEDIDAS INTERVENCIONISTAS DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA
Y LA INDUSTRIA¹

Puede decirse que, en general, la idea de la necesidad de un plan orgánico y coordinado de conjunto, mediante el cual pueda fomentarse la instauración o consolidación de una estructura económica estable, nace sólo recientemente en América latina. Dejando de lado excepciones, que no son del caso comentar aquí, esa tendencia encuentra sus raíces en el período que hemos denominado de "verdadera formación industrial" y arranca de allí, para tomar forma sólo hacia fines de la cuarta década del siglo XX. La desgraciada circunstancia de que apenas iniciado se viera interrumpida y deformada por la coyuntura bélica, impide sopesar con la debida amplitud y objetividad sus resultados. No puede negarse, sin embargo, que parcialmente la guerra ha favorecido la activación de esos planes, pero siempre sujetos a contingencias derivadas de la escasez y dislocación de las economías y del comercio, que de aquéllas se derivaron.

Lo importante a señalar es que aparece y se perfila con nitidez la idea central de la función social del planeamiento económico y la necesidad urgente de procurar un desarrollo amplio y multilateral, que abarque las diversas fases de la vida económica, uniéndolas en un solo haz, evitando hipertrofias en ciertas ramas, borrando los males de la monocultura, volcando el peso de la acción oficial —e indirectamente de la privada— hacia las fuentes que más aliciente necesitan por su importancia capital y también por la naturaleza, a menudo aleatoria, de las empresas a ellas dedicadas.

Como característica fundamental se nota el deseo de conocer lo que existe alrededor, de hacer un inventario de las riquezas y de sus posibilidades.

La preocupación por las industrias pesadas—no siempre lógicas y económicamente convenientes en todos los países—es otro signo distintivo. Ellas se justifican por completo, o parcialmente, en algunos casos. En cierto sentido, su implantación trasciende los límites de la acción de los países por separado y pertenece, más bien, al ámbito amplio de la marcha que tomara la economía mundial en su conjunto, y de sus implicaciones y derivaciones sociales y políticas. De todos modos, conviene recordar que el hecho de que se preconice una activa participación de los

¹ Para un análisis detallado de las diversas formas que ha asumido en América latina la intervención estatal en la economía, consúltense los siguientes libros: Adolfo DORFMAN: *La Intervención del Estado y la Industria* (Buenos Aires, 1944); George SOULE, David EFRÓN, Norman T. NESS: *Latin America in the Future World* (Nueva York, 1945); George WYTHE: *Industry in Latin America* (Nueva York, 1945).

gobiernos en la orientación y afianzamiento de las economías, no implica que esa tendencia debe dirigirse hacia marcos de marcada autosuficiencia. Por el contrario, el gobierno debe intervenir para asegurar que la marcha de la economía estará en consonancia con las necesidades del país, sin exagerar ninguna de las tendencias que pudieran resultar perjudiciales en alguna manera. Entre ellas el exacerbado nacionalismo económico constituye, sin duda, uno de los principales.

Un rasgo fundamental de casi todas las políticas es el deseo de "hallarse a sí mismo", de cesar viviendo "asomados al balcón de ultramar", para integrarse, en plena posesión de sus capacidades, dentro de un mundo sin dependencias ni discriminaciones, basadas en la posesión de mayores riquezas o el manejo y el control de fuentes de producción esenciales. Dentro de ese orden de pensamiento, especial acento se pone en la transformación más completa de las riquezas propias, sin llegar a la exageración de querer exportarlas; siempre y únicamente, totalmente elaboradas.

No puede ignorarse que el mundo ha de vivir siempre en estado de complementación económica, que la tecnología moderna—si bien confina parcialmente al olvido ciertos productos o relega viejas fuentes de aprovisionamiento—une cada vez más estrechamente las diversas regiones, tanto mediante la necesidad de variar más y más los componentes que entran en la fabricación de artículos modernos, como por la distribución de los artículos fabricados sobre mercados más vastos.

Lo importante es no dejarse cegar por el deseo de completar siempre totalmente la elaboración—incompatible con un mundo mutuamente complementario—ni quedar estancados en niveles meramente extractivos.

Otra tendencia típica es que los gobiernos no pretenden arrogarse el papel de única fuente de financiamiento o manejo de los negocios económicos. El Estado es el animador, auspiciador, tutor, pero nunca única fuerza dirigente que excluye la iniciativa privada. El Estado trata siempre de propulsar, de crear, de orientar a las inversiones y actividad económicas, complementándolas o dirigiéndolas donde fuera preciso, pero nunca superponiéndose a ellas, o excluyéndolas por completo.

Conviene señalar que la propia Oficina Internacional del Trabajo se declara partidaria de la ingerencia del gobierno en la planificación, coordinación y estímulo a la reconstrucción económica nacional, conformándola a las necesidades del país mediante el fomento de las inversiones privadas por los canales más adecuados a la alta finalidad del bien público. Así se expresa la Oficina en un informe a la 27a Conferencia en París:

Las escaseces de la fuerza de trabajo calificada, materiales y equipos pueden retardar la realización urgente de muchos proyectos muy necesarios. Con la ausencia de la ayuda gubernamental, algunos proyectos de inversión pueden abandonarse debido a la falta de financiamiento . . . El establecimiento de las clasificaciones de prioridad, la provisión de crédito, el aseguramiento de inversiones públicas, se encuentran entre las funciones que los gobiernos podrían desempeñar en el campo de las inversiones privadas.¹

En el mismo sentido se expresaba la Oficina en 1939, por boca de su entonces Director John G. Winant:

Es de importancia especial en América latina el esfuerzo por dar a la industria y al comercio locales un carácter más nacional. La tendencia de la política gubernamental es a requerir una substancial representación nacional en las juntas directivas de consorcios extranjeros, a establecer industrias propias mediante directa intervención gubernamental y a entrenar a los expertos y técnicos nacionales.²

Las preocupaciones esenciales de la política intervencionista gubernamental pueden clasificarse en dos categorías: las de origen permanente y las de carácter circunstancial motivadas por la guerra.

A.—*Carácter permanente*

Creación de industrias básicas; mayor industrialización de materias primas nacionales; diversificación económica e industrial; mejora de los niveles tecnológicos; mejor conocimiento de los recursos nacionales; coordinación del desarrollo económico y el industrial; legislación coordinada que afecta a esas ramas; medidas de fomento general; relación de precios entre productos primarios e industriales (costo de la vida); políticas sociales; financiamiento de actividades económicas; orientación y supervisión de inversiones privadas, especialmente de las extranjeras; agencias permanentes gubernamentales que se ocupen del fomento económico coordinado; política tarifaria de carácter industrialista.

B.—*Carácter circunstancial*

Control de las importaciones y distribución de los productos; control de los precios y abastos; por falta de abastos suficientes, supresión de ciertas medidas restrictivas a las importaciones (tales como control de cambios, cuotas, tarifas aduaneras—ellas van reapareciendo de nuevo ahora, en parte).

¹ Véase O.I.T.: 27a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe III: *Mantenimiento de altos niveles de empleo durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales* (Montreal, 1945), págs. 25-26.

² Véase: *Memoria del Director a la Segunda Conferencia Internacional del Trabajo de los Estados de América Miembros de la O.I.T.* (La Habana, 1939), pág. 24.

Una vez aceptada, en términos generales, la justificación de la necesidad de una cierta intervención del Estado en la economía, surge otro problema. Es el que se relaciona con el deslinde a establecerse entre el campo de acción que el gobierno no debe invadir, que es del resorte propio y exclusivo del industrial, y aquel ámbito general en el que su intervención es reclamada, o aceptada, y puede rendir frutos provechosos.

Esa delimitación, es, indudablemente, un tanto artificiosa puesto que la interacción entre el "medio o clima industrial" y la "célula industrial" se cumple y procede de mil maneras distintas; cada una de las medidas tomadas sobre factores de orden externo tiene su necesaria reacción sobre el funcionamiento de la unidad industrial, e influye en la decisión y planes de los empresarios.

En la práctica la interdependencia de las diversas fases de la vida económica latinoamericana es tan íntima actualmente que, a muy poco correr, la mayoría de las manifestaciones de la misma—producción extractiva o industrial, comercio interno o externo, transportes, finanzas, etc.—van siendo absorbidos dentro de la acción reguladora.

Sentadas esas ideas generales acerca de la indivisibilidad de la fábrica y ambiente externo, no puede sin embargo dejarse de reconocer que quedan algunas funciones específicas, propias, que pueden—o deben—ser ejercidas por los empresarios privados. Esas funciones corresponden, precisamente, al campo en que la acción y el talento individuales pueden dar máximo fruto y provecho: es el campo de la organización interna de la producción. Entran allí elementos tecnológicos, de organización, de comercialización, que deben ser provistos por los empresarios, o sus equipos, desarrollándose dentro del cuadro general establecido, y mantenido, por el Estado. Las únicas restricciones a la "libertad de acción económica" son las que vienen impuestas por la existencia de esa trama gubernamental; pero si han sido bien planeadas, concebidas y ejecutadas, en lugar de restricciones, obrarán como verdaderos amortiguadores, absorbiendo los choques de una estructura económica compleja que los individuos no podrían resistir por sí solos sin graves pérdidas, o incluso la desaparición del principio mismo de la "libre empresa" (como es el caso de la constitución de grandes cartels o monopolios). El sistema regulativo estatal—si funciona como corresponde y responde a los principios socio-económicos de bien común—lejos de impedir la acción individual, la sostendrá y facilitará.

El Estado se encarga de alentar el desarrollo industrial mediante la formación de un "clima industrial", de condiciones óptimas para que aquéllas puedan fortificarse y progresar. Se preocupa por la constitución de un extendido mercado interno ricamente dotado

de medios adquisitivos, merced a la repartición de un elevado poder de compra entre todas las capas sociales, que puede llegarse a hacer efectivo a través de una política social de elevación de los salarios, de extensión de los sistemas de seguro social, de la armonización de la producción industrial con las labores nacionales extractivas, en la clara inteligencia de que el adelanto fabril no podrá hacerse a expensas de salarios de hambre o en desmedro de los precios pagados a los proveedores nacionales de materiales, sino sólo mediante la elevación técnica y funcional de las industrias, desterrando formas anticuadas y antieconómicas, o conformándolas de acuerdo a pautas técnicas, y científicas más avanzadas. Se preocupa, igualmente, por neutralizar las consecuencias de la concentración del poder económico sobre los consumidores, productores menores y la Nación en general, ayuda a la expansión industrial mediante la conquista de nuevos mercados (tratados de comercio, subsidios, fletes preferenciales, etc.), frena las tendencias especulativas y alcistas en los precios, igual que las tendencias al acaparamiento. La distribución de los mercados bajo el sistema de carteles, el mantenimiento de altos precios por la eliminación de la competencia a través de los monopolios, la colocación de los artículos por medio de la difusión del conocimiento técnico y el establecimiento de nuevas fábricas, afectan profundamente a las economías dependientes o poco desarrolladas, tales como las de América latina que pueden, en consecuencia, afectar seriamente su desarrollo industrial, a menos que el Estado dicte las medidas necesarias para restringir las prácticas de monopolio. Al Estado le toca, asimismo, desempeñar acción descollante cooperando en la introducción o reconstrucción de ramas industriales deficitarias (si su existencia es conveniente para el país) despojándolas de los elementos retardatarios, que por automático proceso de selección, involucrarían inútiles despilfarros de riquezas; colabora—directa o indirectamente—con industrias privadas en inversiones, asesoramiento, etc.; vela por el mantenimiento de un adecuado nivel de ocupación y salarios, dirimiendo los conflictos entre capital y trabajo, mediante el establecimiento de legislación adecuada y tribunales arbitrales.

Pero la función del Estado en América latina no termina con su papel de regulador, coordinador o animador. Las preocupaciones esenciales acerca del funcionamiento de la economía nacional no le competen sólo a título de árbitro u órgano centralizador administrativo. Puede, además, tomar parte activa y directa en la producción, mediante la fundación y sostenimiento de empresas que, ya sea por su carácter o por su magnitud, trascienden los límites de la acción privada o incluso de la empresa mixta. Ejemplos recientes en diversos países de América latina señalan elocuentemente la

afirmación de esa tendencia que, por otra parte, hallan su equivalente en los principales países de Europa.

MEDIDAS GENERALES DE FOMENTO INDUSTRIAL

Sería imposible discutir aquí en detalle todas las formas de fomento de las industrias. Nos detendremos, sin embargo, en las que se encuentran en relación más directa e inmediata con el afianzamiento industrial, y pueden ser objeto de medidas de mayor alcance y repercusión.

Corresponde, en primer término, distinguir entre dos grandes campos de actividad. Por un lado el de la acción gubernamental y por el otro la iniciativa privada. Ambos a menudo se confunden, entrelazan o complementan. Nos detendremos especialmente en lo que se refiere a la actividad gubernamental de fomento.

Varias clasificaciones de las medidas tendientes a afianzar la política de promoción económica pueden intentarse.

Puede haber dos clases de controles:

1. De orden interno—que tienden a promover el desarrollo industrial o el de las ramas de economía básica extractiva; que salen al encuentro de las dificultades que estas últimas encuentran por razones de superproducción, baja de precios, etc.

2. Controles del comercio exterior—relacionándose con las políticas comerciales de variada índole y gravitando en dos direcciones fundamentales: primero, ajustando las adquisiciones en el exterior a la capacidad adquisitiva nacional o a la disponibilidad de divisas, o sea al saldo positivo del balance de pagos, discriminado, frecuentemente, por procedencias y destinos), y segunda, vinculando aquéllas con el desarrollo industrial interno.

Pueden asumir dos aspectos sustanciales:

1. De orden meramente paliativo, actuando en la superficie sobre los fenómenos mismos y no tanto sobre las causas internas que los provocan y determinan.

2. Reajuste activo y consciente de los factores económicos en toda su complejidad, modificando la dinámica de la estructura económica desde *adentro*.

Pueden ser condensados en tres grupos de medidas:

1. Ayudando y cooperando con el desarrollo de la empresa privada.

2. Cooperando en las actividades mismas de las empresas privadas (mediante empresas mixtas, como es el caso frecuente en Chile, Argentina, Brasil).

3. Reemplazando a la empresa privada:

a) compartiendo sus actividades, sin desplazarlas totalmente

(yacimientos petrolíferos fiscales en la Argentina, siderurgia en Brasil o Chile, etc.);

b) sustituyéndola totalmente (diferentes monopolios estatales en Uruguay, Perú, etc.).

La clasificación acaso más conveniente, desde el punto de vista sistemático de estudio de las medidas y de su organización en sistemas cohesionados—y siempre que no se pierdan de vista los conceptos que más arriba se han expuesto—es la siguiente:

Medidas directas

Protección aduanera (aunque es la forma más antigua y sencilla de fomento, no es necesariamente la mejor si no se integra orgánicamente con otras medidas que más abajo se enumeran).

Exención de impuestos (sobre instalación, ventas, ganancias, etc.).

Concesión de créditos o inversiones directas.

Extensión de los mercados (interno, elevando el poder adquisitivo del pueblo y aumentando su número; y externo, mediante la contratación de acuerdos comerciales favorables, adecuado control de cambios, conveniente propaganda en el exterior, cuidado de la calidad, etc.).

Desarrollo de las fuentes de energía.

Sistema de transporte a áreas que deben integrarse dentro de la estructura económica nacional.

Rehabilitación regional.

Tratamiento de capitales extranjeros útiles, adecuándolos a los intereses nacionales.

Medidas indirectas

Liberación de derechos aduaneros a maquinarias, materias primas o partes necesarias para establecer una industria determinada.

Investigación tecnológica y científica bien desarrollada, coordinada y oportuna.

Enseñanza industrial adecuada en extensión, profundidad y especialización.

Un buen sistema de estadísticas oportunas y bien difundidas.

Mantenimiento al día del reconocimiento geológico, minero, hidráulico, agrícola, etc. del país, de sus recursos y posibilidades.

Legislación industrial adecuada y estable, con la formación de Oficinas especialmente encargadas de promover las actividades económicas, con participación del capital y el trabajo, y eventualmente consumidores.

Esta división es, claro está, un tanto artificial y las medidas directas pueden convertirse en indirectas, según el problema específico de que se trate.

Pasaremos ahora a delinear el criterio que prima, o debiera prevalecer, en algunos de los sectores "llaves" del fomento industrial. Nos detendremos particularmente en los que respectan a la protección aduanera, a los capitales y a la tecnología.

PROTECCIÓN ADUANERA INDUSTRIAL

No cabe duda de que en América latina la protección aduanera es un instrumento importante y necesario para el fomento de industrias nativas. La protección aduanera, en el período inicial y formativo de ciertas industrias, puede desempeñar el papel de amortiguador en contra de la presión ejercida por la producción del mismo tipo originada en ramas monopolizadas de países exportadores altamente industrializados. En estos casos constituye una medida de legítima auto-defensa, aunque sus resultados finales dependerán del tino y flexibilidad con que se maneje. Por otra parte, no pueden llevarse a cabo medidas económicas al azar, sin contemplar su repercusión en diferentes ramas de la producción y actividad. Bien es cierto que, detrás de altas murallas aduaneras puede nacer, y mantenerse, una industria. Pero, en primer término, está demostrado que la mera protección aduanera puede invitar al abandonismo y el conformismo. En segundo lugar, puede afectar desfavorablemente los precios, aunque el Estado cuide simultáneamente de controlarlos, y dislocar las relaciones entre productores de materias primas y productos terminados.

De igual modo, puede incidir contrariamente en el curso general del desarrollo económico del mundo, del que resulta altamente dependiente en último análisis la propia existencia de las industrias transformadoras que se trata de proteger mediante ese instrumento. En una palabra, la protección aduanera debe graduarse dentro de proporciones tales que no afecte a la estructura económica en su conjunto.

La simple existencia de una industria, por fuerte que ella sea, no es necesariamente sinónimo de independencia económica.

La industrialización se promueve fomentando aquellas ramas de la producción que, en un momento histórico y región dados, tengan justificativo económico-social, y tales que su desarrollo resulte decisivo en el reforzamiento y la diversificación de la economía nacional.

El sistema de protección aduanera a ultranza tiene todavía otro inconveniente. Y es que puede predisponer a pensar que el desarrollo

económico es tarea sencilla y que se la puede propulsar simplemente mediante la sanción de impuestos. En realidad, requiere el desenvolvimiento simultáneo de diversos campos de la producción y actividad humanas en la sociedad de que se trate.

El punto básico de la preocupación gubernamental—y de todos los sectores involucrados de alguna manera en el asunto—es el de rodear a la protección aduanera que se dispensa a las industrias de límites apropiados para evitar su uso inadecuado o que redunde en beneficio exclusivo de un grupo, contrariando de esta manera el objetivo fundamental de la protección misma. El principio inspirador ha de ser el de velar por la protección del interés nacional. Debe insistirse, por ejemplo, en que los industriales estén en condiciones de producir mercaderías de buena calidad y que posean una capacidad suficiente de producción como para abastecer una parte determinada del mercado nacional.

Las siguientes citas plantean la tan debatida cuestión en sus justos términos:

“La protección arancelaria debe ser de tal naturaleza que no provoque un encarecimiento excesivo del costo de los productos de consumo y que no constituyan un factor de estancamiento para el progreso técnico de la producción nacional”.¹

“Revisión del sistema tarifario tradicional de tal manera que las tarifas cumplan la función de proteger a las industrias nacionales, pero sin resultar en el estancamiento de la técnica de la producción a un nivel inferior al acelerado progreso técnico de los tiempos modernos”.²

Otro punto interesante es que, en lugar de dedicar toda la atención a la protección indiscriminada de industrias ya establecidas (conservando de este modo en un ambiente de invernáculo a algunas que mantienen artificialmente características que no existe interés en perpetuar), conviene trasladar el énfasis a la protección de nuevas actividades, muchas de las cuales se hallan más orgánicamente entroncadas dentro de un cuadro general de desarrollo.

Es indudable, también, la importancia del concepto de mantener el margen de la protección aduanera dentro de límites prudenciales compatibles tanto con el interés del país como productor como del mismo país como consumidor.

A este respecto cabe destacar que las tarifas de avalúos de los países latinoamericanos no siempre llenan todas las condiciones necesarias para cumplir eficazmente ese cometido. Muchas de ellas son

¹ *Plan de la CTC para el mantenimiento y desarrollo de la producción nacional y altos niveles de ocupación y de salarios*, adoptado por el X Consejo Nacional de la Confederación de Trabajadores de Cuba, 29-30 de ag. de 1945 (La Habana, Cuba).

² C.T.A.L.: *Presente y futuro de la América latina op. cit.*

antiguas y las revisiones periódicas que se hacen no parecen modificar la estructura misma.

Es altamente necesario mantener una clasificación moderna de los productos—tomando en consideración los avances de la técnica y de sus usos—gravando con altos derechos artículos suntuarios, o de escaso empleo, y sometiendo a un tratamiento más benigno o liberal a los que se destinan para el consumo de las grandes masas. En este caso, indudablemente, entra en conflicto el criterio de proteccionismo industrial con el de la necesidad de aliviar las cargas que pesan sobre las capas más indigentes de la población, ya que las industrias primeras en establecerse son las que elaboran artículos baratos, menos complicados, de mayor uso común. En estos casos entra en consideración el criterio sopesado que, sin perjudicar a los consumidores, establezca, sin embargo, un margen protector adecuado para satisfacer las necesidades de las industrias protegidas. Otra manera de obviar los inconvenientes de una protección que recae sobre las industrias de mayor consumo es echar mano de otros recursos, adicionalmente a los de mero derecho impositivo aduanero.

Uno de estos recursos colaterales, o complementarios, puede ser el de un menor quantum de impuesto sobre los ingresos de las capas menos acomodadas, además de mantener la exigencia con respecto a las industrias protegidas de mantener el nivel de los precios dentro de límites adecuados. Esto resulta posible cuando se trata de producción en grandes cantidades, que es precisamente el caso, pudiendo echarse mano de mecanismos que aseguren el adelanto tecnológico, la organización industrial, etc.

En la clasificación de mercaderías conviene establecer categorías, distinguiendo entre los productos, tanto de acuerdo a su empleo en el país como a las posibilidades de su producción. A este respecto conviene que las materias primas o semielaboradas, de igual modo que las máquinas y equipos, gocen de mayores franquicias que algunos, o muchos, productos elaborados.

Naturalmente, no puede considerarse definitivamente establecida una dada estructura industrial como para definir, de una vez por todas, “materias primas” y “productos terminados”. A medida que la industrialización del país avanza, un número cada vez mayor de materiales que entran en la elaboración dentro de las industrias van siendo desalojados de la importación por productos originados localmente. En consecuencia, una clasificación cerrada (y una tarificación aduanera abstracta) sólo conseguiría la mantención de estados industriales preexistentes y podría resultar contraproducente.

Es necesario que la clasificación y la tarificación aduaneras sigan muy de cerca las modificaciones que tienen lugar en el organismo económico e industrial del país. Ello puede lograrse mediante una organización adecuada, que tenga por base relevamientos estadísticos muy minuciosos de las diversas ramas económicas de la actividad nacional, y en los que participan el gobierno, los productores y los consumidores, de modo que los diferentes intereses en juego queden salvaguardados.

En otros términos, conviene que los derechos aduaneros sean empleados como instrumentos de una protección industrial selectiva, orgánica y coordinada, sometidos al control de las cambiantes condiciones del desarrollo económico.

La dirección u orientación de las importaciones, volcando el peso esencial de las mismas hacia los sectores que más las necesitan, por las razones que fueran del caso en momento dado, parecen imponerse como una medida necesaria. Puede resultar, sin embargo, en graves inconvenientes cuando se prescinde de la consideración de los principios básicos. El sistema de restricciones, licencias de importación, control de cambios, etc., puede usarse con discreción si sus influencias son atenuadas por otras medidas y se lo ejecuta dentro de un planeamiento conjunto y racional de los problemas económicos.

Los propósitos centrales del sistema tarifario son los de favorecer los planes locales de desarrollo industrial y lograr una rebaja en el costo de la vida. Estos dos polos no son incompatibles si se consigue una conjugación adecuada de los diversos factores de un sistema complejo y flexible de medidas.

Una característica de algunas tarifas aduaneras en América latina es la de que no han sido proyectadas como instrumentos de promoción o amparo industrial, sino como medios de procurar el dinero necesario para satisfacer los requerimientos del fisco. Esto se explica por el hecho de que en muchos países latinoamericanos no existen, todavía, en cantidad y estructura suficientemente adecuadas, otros recursos para procurar el dinero que requiere el sostenimiento del erario público. En 1939 Brasil, Argentina, Perú y Uruguay derivaban todavía un 30 por ciento de sus ingresos fiscales de las rentas de aduana, siendo la proporción para Colombia superior al 40 por ciento, para el Paraguay del 50 por ciento y para Haití del 80 por ciento.

La gradual evolución hacia otras fuentes de recursos, en proporciones cada vez crecientes, permitiría liberar al derecho aduanero de su doble calidad de recurso fiscal e instrumento industrialista, restituyéndole la flexibilidad que conviene que posea.

La protección concedida a una industria no precisa ser permanente, ni mantenerse siempre a los niveles iniciales. Conviene que sea condicionada y cambiante, siguiendo la evolución de las operaciones industriales, menguando o desapareciendo cuando las actividades protegidas pueden prescindir de ese "andador". Si se encuentra que algunas industrias no pueden prosperar cabe, o bien activarlas—si se encuentra que son merecedoras de ello—o abandonarlas, como experimento fracasado.

Lo peligroso es mantener a toda costa todas las empresas que existan, una vez establecidas, independientemente del criterio de su conveniencia o adecuación al medio. Hay que cuidarse de no caer en la situación, hartamente inconveniente, en que bajo el señuelo de la industrialización se amparan actividades artificiales sólo sobrevivientes gracias a la sobreprotección.

Una confusión de criterio, y de actitudes, emana también, del hecho de que los países de Latinoamérica, imponen la protección industrial, por un lado, y por el otro suscriben declaraciones internacionales comprometiéndose a liberalizar las tarifas. Esta actitud contradictoria se ha dado especialmente en las Conferencias Interamericanas de Montevideo en 1933, de Lima en 1938 y de México en 1944, además de las declaraciones en el mismo sentido del Comité Consultivo Económico y Financiero Panamericano.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre el carácter antinatural y peligroso de la doctrina de la autosuficiencia económica regional o continental, puesto que, como la nacional, secciona artificialmente al mundo en compartimentos impermeables a las relaciones de complementación internacional, objeto ahora de todos los nuevos organismos de coordinación económica en la escala mundial.

INVERSIONES INDUSTRIALES

Está fuera de duda que la disponibilidad de sumas adecuadas de capital para fundar y sostener empresas industriales dentro del marco de las exigencias tecnológicas y económicas modernas constituye una de las premisas básicas para plasmar una industria sana y adelantada. Esa condición se vuelve hoy aún más imperiosa, puesto que el rumbo de la tecnología es el de la mecanización, de la motorización, del equipamiento para procesos químicos complicados, de la reconstrucción del ámbito fabril de acuerdo con nuevas normas. Este juicio es especialmente válido para el caso de las manufacturas latinoamericanas, necesitadas de la erección de potentes unidades de industrias básicas, de sistemas de transporte, de núcleos hidroeléctricos y, a menudo, de una funda-

mental recomposición de los planteles y circuitos productivos de las fábricas existentes.

Debe tenerse presente, además, que las industrias hasta ahora establecidas en América latina han sido, en lo esencial, las pertenecientes al tipo liviano y sencillo, cuyo requerimiento de capitales y técnicas no ha sido tan premioso y pesado como las que estarán por nacer. Así se explica que hayan podido funcionar y existir sin aportes grandes de capitales, basándose casi exclusivamente en la reinversión de las ganancias. Este cuadro cambia ahora radicalmente, y es necesario aprestarse a hacerle frente como corresponde.

La etapa industrial que ha expirado hace pocos años se ha caracterizado, además, en América latina, por la marcada preeminencia de la empresa unipersonal, o familiar, que—creciendo o vegetando—se ha desenvuelto sin trascender sus estrechos límites y restringidas posibilidades de financiamiento. La asociación del capital y el trabajo, bajo modalidades diversas, ha permitido avanzar un paso más, sin solucionar, empero, más que problemas de menor cuantía. Las importantes sociedades industriales por acciones tienen muy poco arraigo aún en América latina, no obstante un notable desarrollo a partir de 1935-1939. Se puede decir, en general, que las grandes empresas industriales continúan, infundadas, a la espera de capitales capaces de abonar su crecimiento.

Diversos enfoques pueden ofrecerse para sortear la penuria de capitales para inversión en industrias:

1. Institución de un crédito industrial liberal y flexible, suficiente a largo plazo, a un bajo tipo de interés, acordado por organismos especiales del Estado (los casos de Chile, Colombia, México, Perú y Argentina pueden ser recordados como ejemplos interesantes) o mediante una más activa política de promoción a través de entidades bancarias privadas (hasta ahora sumamente débil).

2. Fomento de la emisión de valores industriales, tendiendo a multiplicar las grandes empresas de tipo accionario y a encauzar, de este modo, los ahorros nacionales hacia campos industriales de producción.

3. Estudio de las formas más viables para atraer y radicar capitales extranjeros, presumiblemente de modo especial destinados a aquellas empresas que requieran grandes inversiones y un grado de tecnicismo muy elevado, actuando en conjunto con los capitales nacionales, privados o gubernamentales, bajo forma de sociedades mixtas.

4. Concertación de empréstitos externos con la finalidad inequívocamente establecida de destinar su producto para industrias y otras actividades básicas indispensables y altamente reproductivas

(como se ha hecho ya en algunos países, especialmente Brasil, Chile y México).

5. Negociación de empréstitos internos con iguales finalidades, pudiendo asumir su inversión y manejo la forma de una asociación mixta entre el Estado y particulares.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que, por grandes que sean las sumas acumuladas por los países latinoamericanos durante los años de la guerra en plazas extranjeras, son totalmente insuficientes para hacer frente a los requerimientos de su economías en expansión.

El capital extranjero, si se evita toda posible influencia extraña a su función puramente económica y de bienestar social, es la savia cuya circulación debe multiplicarse dentro de lo posible. Si las inversiones de las sumas obtenidas en el exterior se hacen de un modo racional se compensará, con creces, el servicio de la deuda. Si se quiere neutralizar la influencia extranjera existen numerosos canales para lograrlo. Entre ellos la mera restricción a la entrada de capitales no es, posiblemente, el más eficaz. Mucho mejor es estructurar un sistema congruente dentro del cual la canalización y asimilación oportuna de esos capitales desempeña una función básica, evitando la repetición de las condiciones onerosas para la economía nacional en que, frecuentemente, se ha desenvuelto hasta ahora.

Las condiciones que deben cumplirse para que la acción de capitales extranjeros sea beneficiosa, ha preocupado tanto a los gobiernos, como a las agrupaciones de productores y trabajadores. Ello resulta claro de la lectura de las citas que siguen :

los inversores de capital extranjero no debieran aspirar sólo a obtener ganancias, pero debieran, asimismo, estar preparados para colaborar en la mejora de las condiciones económicas del país y del nivel social del pueblo. Ellos debieran, por consiguiente, considerar que la seguridad para sus inversiones se halla íntimamente vinculada con los beneficios económicos y sociales que tales inversiones procuran.¹

Las inversiones de capitales extranjeros en empresas privadas de las repúblicas americanas deberán con preferencia efectuarse de modo que aseguren al capital nacional una justa y adecuada participación, no sólo en la formación de las empresas, sino también en la dirección de las mismas; y que dichas inversiones, como regla general, no desplacen a los capitales nacionales de las industrias, negocios o actividades económicas ya existentes.²

... la industrialización efectiva de la América latina no puede llevarse a cabo sin la ayuda del capital extranjero, puesto que en su presente etapa preindustrial los países latinoamericanos, con contadas excepciones, no han podido ahorrar suficiente capital doméstico para hacer frente a las demandas financieras de un programa amplio de fomento industrial.³

¹ Véase: *Carta Económica de Teresópolis*, Conferencia Económica, Brasil, mayo de 1945.

² Véase: Acta final de la Conferencia de Chapultepec, Resolución núm. L.

³ Véase: Resolución de la C.T.A.L., Congreso de Cali, Colombia, dic. de 1944.

Las inversiones extranjeras en América latina deben condicionarse por:

a) La clase de actividades a que pueden dedicarse sin peligro de que se apoderen del control de las ramas fundamentales de las economías nacionales.

b) La proporción en que deben entrar respecto al capital nativo, para impedir el desplazamiento de éste hacia actividades no reproductivas.

c) . . . su encauzamiento hacia la satisfacción de las necesidades económicas más urgentes del país.

g) . . . los impuestos y aranceles que deben cubrir al Estado como contribución al sostenimiento de los servicios públicos.

h) . . . el límite de recursos naturales que pueden explotar para no lesionar reservas nacionales.

j) . . . la cantidad de productos y servicios que deben destinar obligatoriamente al consumo del país y de los precios "a que deben venderlos".¹

Los capitales deben cumplir, cabalmente, su papel de activadores de la economía y, lejos de volcarse en manera indiscriminada—o servir para enjugar déficit presupuestario—habrán de contribuir a crear y difundir la riqueza en los lugares en los que se inviertan. Ello redundará, en última instancia, en su propio beneficio, pues al desarrollar la economía, al diversificarla y robustecerla, están construyendo los pilares más sólidos y seguros sobre los que reposa la seguridad de obtener el pago de sus servicios y abrir las puertas a un intercambio más activo, en el que también tienen indudable interés.

Existe la opinión de que la libertad económica va implícitamente unida a la independencia en lo que concierne a la inversión de capitales extranjeros; que toda financiación debe hacerse con fondos propios, nacionales, sin recurrir en la menor medida a los capitales extranjeros, y que no se puede aspirar a construir economías realmente independientes y prósperas sin sacudir primero todo vestigio de dependencia o relación con esas fuentes.

Este es un concepto erróneo, porque las reservas monetarias mundiales no se originan por obra exclusiva de un país aislado sino como resultado de producción e intercambio en escala mundial. Y la ulterior afluencia o redistribución de tales capitales es parte de la formación, extensión y maduración económica internacional. El problema es pues, no si se debe o no buscar el capital extranjero, sino cómo ha de invertirse. El peligro no está en el capital sino en la forma como se invierte, para qué propósitos, mediante qué mecanismos se regula su aplicación y funcionamiento, etc.

No cabe duda, sin embargo, de que en esa idea hay un fondo de verdad y que toda nación deudora se ve, hasta cierto punto, trabada

¹ Véase, C.T.A.L.: *Presente y futuro de la América latina*, Congreso de Cali, Colombia, dic. de 1944.

en su acción. En el mejor de los casos se tratará de derivar parte de los beneficios extraídos de la aplicación de los capitales al servicio de los mismos. Esto aconseja la adopción de una política según la cual: 1, los capitales se obtendrían a un interés no prohibitivo y 2, se aplicarían a industrias rentables y productoras que superen la rentabilidad del servicio de los empréstitos.

La libre disposición de los recursos económicos en cuya movilización intervienen inversiones extranjeras se vuelve grave en virtud de las gabelas que aquéllas imponen cuando detentan una posición monopolista o francamente predominante, que afecta los principales resortes de la actividad económica de una nación. Pero esa constatación justa no debe mover a una xenofobia irreflexiva, al repudio total de todo lo que tenga sabor a extranjero. Propiciarlo sería desconocer que no existe país alguno en el mundo que haya podido desarrollarse sin ayuda o cooperación extranjera de alguna naturaleza. Sería obligar al país de economía incipiente a escalar penosamente niveles más elevados de posición económica carente de una energía acumulada suficiente para acelerar el proceso y poder sacar ventajas del desarrollo económico general que se consigue de ese modo.

Va sin decir que acudir a capitales extranjeros no equivale a aceptar su mandato ni forma alguna de sujeción. El problema consiste en asimilarlo de un modo tal que su imperio se vuelva inocuo, aunque fructíferos los resultados. Un plan de política de ese tipo conduciría a un plan de empréstitos con fines altamente reproductivos (industrias básicas, imprescindibles servicios públicos, relevamiento e investigación de la aplicación de las fuentes de riqueza del país) y con el claro propósito de arraigarlos nacionalmente, ya sea mediante la coparticipación de capitales nacionales, privados o de los fondos del Estado mismo. Convendría fijar como meta, también, su paulatina repatriación; que esté de acuerdo con el desarrollo de la producción o de los servicios; y que no resulte una carga pesada para la empresa con ellos financiada.

Dice Eduardo Villaseñor en "La economía de guerra en México" (*Revista Económica*, México, 30 de abr. de 1943): "... lo que México necesita es la inversión de bienes capitales, es decir de bienes de producción: nuevas plantas, nuevas industrias, equipo adicional a los ya existentes, de obras. construcciones, etc., que aumenten directa o indirectamente, por una parte, la capacidad de consumo de quienes trabajan en ellas y, por otra, la capacidad de producción".

Ese pensamiento resume bastante bien los propósitos fundamentales que se persiguen al traer inversiones extranjeras, o, más en general, al utilizar cualquier tipo de inversión de capital.

DESARROLLO TECNOLÓGICO

Dentro de las medidas que pueden aconsejarse para propender el fomento de los factores tecnológicos del desarrollo industrial cabe considerar la enseñanza industrial, la institución de institutos tecnológicos, la promoción de la investigación tecnológico-científica en diversas formas, el auspicio a la mejora o renovación de los equipos de producción en las industrias, etc.

Especialización técnico-industrial y enseñanza industrial

El problema de la dirección técnica y de la mano de obra calificada constituye, en estos momentos, uno de los pilares más importantes del edificio industrial americano. La industria moderna tiende en una medida cada vez mayor a estructurarse sobre bases tecnológicas complicadas aspirando a mecanizar y a motorizar un elevado número de operaciones elementales. Existe además la creciente importancia de las industrias químicas sintéticas y la redoblada incidencia de la organización del trabajo y de las operaciones dentro de las unidades operatorias. En consecuencia para proyectar y establecer fábricas, del mismo modo que para dirigir las o participar en su funcionamiento, se requiere un elevado grado de idoneidad técnica, no sólo de sus cuadros dirigentes sino, también, entre los técnicos de segunda plana, los capataces y los obreros.

La insuficiencia de técnicos adiestrados en el manejo de las múltiples ramas de la tecnología moderna ha representado, en reiteradas oportunidades, vallas infranqueables para el establecimiento de empresas fabriles, que contaban en el ambiente con todos los demás elementos necesarios para asegurar su funcionamiento eficiente y económico. La causa de esta situación debe buscarse en el divorcio entre la enseñanza y las industrias (que ha mejorado ligeramente en los últimos cinco a diez años) y en la poca flexibilidad de la primera para asimilar e incorporar los nuevos elementos que se hacen presentes en la actividad práctica, externa, del mundo de la producción.

El sistema filosófico sobre el que reposan las diversas ramas de la enseñanza en América latina está no pocas veces en conflicto con las necesidades reales del momento económico. No es que prediquemos el pragmatismo absoluto, la deshumanización de las disciplinas técnicas, la formación de meros autómatas altamente especializados. Nada más peligroso y nocivo que ese punto de vista, sostenido en ciertos círculos. De lo que se trata es de adecuar la enseñanza al ambiente y a la hora; hacer que cumpla una función de alto contenido, a la vez, social y técnico; que los hombres que se

forman sean realmente aptos y útiles para asumir las responsabilidades que le tocan en su medio social.

Tal estado de cosas debe superarse sin tardanza, en bien de los propios industriales y del país en su conjunto, ya que su progreso social, económico y tecnológico se halla indisolublemente ligado a la apropiación de conocimientos tecnológicos modernos en gran escala por un numeroso plantel de hombres jóvenes, y a través de los más diversos estadios de la enseñanza. Esta política representaría un aspecto del inalienable derecho a conocer, a educarse, a aplicar eficientemente sus conocimientos, que es una de las libertades y derechos esenciales de todo el sistema socio-político moderno. Como tal ha sido reconocido para la UNO e incorporado a las actividades y funciones de uno de los organismos, el Consejo Internacional de Educación.

Para acceder al logro de los objetivos arriba reseñados se sugiere la conveniencia de las siguientes medidas:

1. Revisión de los programas y sistemas de enseñanza en las Facultades de Ingeniería, de Química, de Agronomía, de Ciencias Económicas, en las Escuelas Industriales y en las Técnicas Profesionales especializadas o las de Artes y Oficios, orientándolos hacia la incorporación de los conocimientos nuevos en las materias y dotándolos de los equipos y materiales adecuados para impartir la enseñanza práctica.

2. Estrechar la vinculación entre los industriales y los ambientes de estudio, de modo que las fábricas puedan estimular, constantemente, a la enseñanza, evitando que se estanque, borrando, en lo posible, la diferencia entre el lugar en que se aprenden las técnicas y los ambientes en que las mismas habrán de aplicarse funcionalmente. Estos contactos pueden manifestarse mediante la realización de visitas periódicas, dictado de clases o conferencias por los especialistas que trabajan en las empresas, sostenimiento de algunas escuelas especializadas por las propias fábricas (como las de aprendices o de alta especialización, por ejemplo), otorgamiento de estadias prolongadas en las fábricas para estudiantes avanzados o profesionales jóvenes, concesión de becas, y otras muchas formas.

3. Formación de consejos técnicos de industriales, en calidad de asesores, para planes y métodos de enseñanza, orientación de las mismas, etc.

Es necesario que se comprenda, sin reticencias, que una técnica racional y adelantada, que asegure una producción sin mácula, de calidad sobresaliente y elaborada al más bajo costo, echando mano de los métodos y mecanismos más novedosos, es ahora una de las premisas fundamentales para asegurar la subsistencia de la estructura industrial en Latinoamérica. La lucha por la calidad de las

mercaderías y por la racionalización y tecnificación de los procesos industriales, será imprescindible para poder competir, con probabilidades de éxito, con las industrias extranjeras, ahora más adelantadas que en ningún otro momento de la historia, como resultado del esfuerzo de guerra y la notable difusión de los conocimientos científico-tecnológicos y el "pool" de la investigación.

Existe, además, el peligro que entraña para las empresas en funcionamiento disminuir el ritmo de su progreso tecnológico, cristalizar sobre posiciones ya conquistadas, generalmente harto precarias. La incorporación de investigadores y el sostenimiento de oficinas especiales internas para velar por el alto standard de la técnica, contribuirá a mantenerlas a la altura de las fábricas de países industrialmente más adelantados.

Investigación industrial

Intimamente vinculada con la modernización y adecuamiento de la enseñanza industrial figura la necesidad de proceder al establecimiento de institutos tecnológicos, tarea que, hasta cierto punto y en determinadas áreas, se sobrepone o coincide con la que se discute más arriba. Tiene, sin embargo, suficiente número de características propias e independientes que justifican no sólo su tratamiento por separado sino una preocupación específica por su establecimiento en forma independiente.

La fundación y sostenimiento de institutos tecnológicos, oficinas de investigación o de promoción y de toda otra forma de organismos cuyas funciones sean las de desbrozar el camino hacia el conocimiento y aprovechamiento de las fuentes nacionales de recursos y de los métodos técnico-económicos de proceder a su transformación, están llamados a desempeñar un papel de incuestionable importancia en la etapa actual, integradora, del desarrollo fabril de América latina. Sin un conocimiento cabal y ordenado, de la base tecnológica—tanto en su faz de materias primas o energía como de los métodos de elaboración y comercialización—serán vanos todos los esfuerzos tendientes a arraigar industrias prósperas, estables y adelantadas.

Tales institutos han de propender al conocimiento y a la efectiva explotación de los productos naturales de los diversos países, adicionados de cuantos elementos importados fuesen convenientes, llevándolos al grado más avanzado de transformación industrial compatible. Sus objetivos y propósitos son de orden eminentemente tecnológico y económico, vale decir que la investigación científica no se plantea como piedra angular, o requisito indispensable, para su funcionamiento, sin que ello implique el total abandono, o

despreocupación, por tales problemas, cuando las circunstancias lo demanden o permitan.

Tales institutos pueden pertenecer a órganos gubernamentales (Universidades, Ministerios de Economía o Industria, etc.), ser sostenidos por el exclusivo esfuerzo de los intereses privados o bien apoyarse en una acción conjunta de estos últimos y el gobierno. Esta última es la forma más aconsejable, dado que de este modo se logra imprimirle la máxima eficiencia, amplitud y efectividad, ya que los capitales y el interés privado se hallan siempre presentes y no falta la necesaria tutela y participación gubernamental. El secreto del éxito de los institutos tecnológicos, entendidos en el sentido amplio arriba esbozado, y la garantía de que sus actos habrán de reportar ventajas efectivas para la consolidación y jerarquización de las economías nacionales, radica en el cumplimiento de las siguientes premisas:

1. Fondos suficientes para un funcionamiento destrabado;
2. Plan de acción completo y medular, en el que hallen expresión los problemas económicos y tecnológicos candentes del país;
3. Amplia organización técnica y científica de modo que el equipo dedicado a la investigación, y el propio plantel de investigadores, se hallen a la altura de los requerimientos;
4. Contacto vivo y permanente con todas las fases de la actividad industrial, con cuyo desarrollo y promoción debe cooperar activamente;
5. Vínculo flexible con el gobierno, en forma tal que la labor desarrollada en los institutos, y las experiencias adquiridas, puedan abonar, sin demora, los cambios de matices o fondo de la política económica, que fuera menester.

Se sugiere que dichos organismos tengan secciones dedicadas a la tecnología, a la economía, a la comercialización y financiación, con participación tripartita de las fuerzas vivas, de las Universidades y de los Ministerios del ramo, bajo forma autárquica y amplia libertad de acción.

Ese tipo de institutos es poco frecuente y desarrollado en América latina, aunque el ejemplo del Brasil, y en menor medida de Chile y Colombia, puede señalarse como de carácter meritorio y digno de emulación. De todas maneras conviene deslindar, específicamente, la actividad de esos organismos de la que cumplen los institutos de promoción industrial (como es el caso de Colombia o México, por ejemplo). Aunque deben estar estrechamente vinculados con los organismos encargados de la tarea práctica de fomentar el establecimiento de diversas actividades industriales, sus funciones

—complementarias por definición—no deben confundirse con las de agencias de financiamiento.

Ha llegado, también, acaso, el momento para la difusión en América latina de institutos particulares de investigación tecnológica, que constituyen en países como los Estados Unidos, una importante rama de la actividad industrial privada. Las empresas de ese tipo “producen” conocimientos de tipo tecnológico-económico, que son tan importantes para la integración y difusión de una economía industrial como pueden serlo la producción de materiales, combustibles o maquinarias. Por el momento esa actividad es prácticamente desconocida en los países de América latina.

Renovación de equipos industriales

La mejora o renovación de los equipos tecnológicos de producción, de los aparatos de producción propiamente dichos debe ser auspiciada paralelamente a la adquisición de las técnicas que se discuten en lo que antecede. Ya se ha señalado, en otro lugar, el estado precario en que se hallan los equipos de producción de las industrias latinoamericanas y que una política tendiente a superar esa deficiencia se impone con carácter de urgente.

Para ese objeto pueden aconsejarse diversas medidas, tales como la apropiación primordial de parte de los fondos acumulados en los Estados Unidos e Inglaterra con ese destino, envío de misiones especiales a los países más industriales para estudiar los métodos de producción y equipos nuevos, liberación de impuestos a las fábricas que usen equipos modernos (inclusive menor impuesto a las ganancias si parte de las mismas se destina a la mejora del aparato productivo o a la difusión de la investigación en ese terreno—como se ha hecho no hace mucho en el Brasil) institución de premios o recompensas para la mejor dotación técnica de las empresas, etc.

La escasez o ausencia de la adecuada habilidad técnica y de equipos tecnológicos es, sin duda, uno de los puntos críticos del sistema industrial latinoamericano en crecimiento. Es bueno, sin embargo, llamar la atención sobre el hecho de que el mismo ha sido, últimamente, exagerado más allá de la medida. La tecnología no puede funcionar por sí misma, en el vacío, y la fábrica más adelantada seguiría siempre inadecuada si coexistieran, simultáneamente, brechas abiertas en otros frentes, como por ejemplo, falta de ciertos materiales o combustibles o insuficiencia de mercados consumidores. La tecnología es, indudablemente, el factor llave en los países más adelantados, pero la tecnología por sí sola carece de sentido dentro

del cuadro general de la industrialización latinoamericana, si es que no se tiene el buen cuidado de impulsar, simultánea y coherentemente, otros factores de parecida o superior gravitación. En el excesivo énfasis puesto sobre la tecnología, descuidando otros aspectos concomitantes existe un peligro de vértigo improductivo, que merece recalcar.

Exportación de tecnologías

Estados Unidos se ha convertido en una nación principalmente productora de materiales y equipos para las industrias pesadas—metalúrgicas, química, maquinarias—a raíz de los cambios de estructura industrial durante la guerra. La mayor parte de los 25.000 millones de dólares invertidos en nuevas actividades industriales, o expansión de las ya existentes, ha volcado el acento de la industria estadounidense—ya bastante dedicada a la producción de esta clase de artículos—aún más en esa dirección. Parte de esos equipos serán utilizados dentro del sistema productivo estadounidense mismo, pero una considerable proporción del mismo, puede derivarse hacia mercados latinoamericanos.

Pese a la precaria situación en que se encuentran la mayor parte de los equipos transformadores en América latina, debiera dedicarse una especial atención a evitar la introducción de equipos anticuados o en mal estado, pues ellos representarían una rémora más que un adelanto efectivo para la industria. Los países de América latina ya se están defendiendo contra una posible invasión de maquinaria inadecuada. Así, por ejemplo, el Brasil tiene estipulada la prohibición de tales transacciones en la resolución número 2 de la Comisión de Defensa de la Economía Nacional de 26 de febrero de 1942.

En cifras generales, podemos referirnos al estudio hecho por la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos hacia mediados del año 1944, en el que se estiman las necesidades de los países de América latina en los próximos diez años. Se cree que estos deberán adquirir 10 billones de dólares en maquinarias y equipos, de los que 7 se destinarían para la expansión de las instalaciones existentes y otros 3 para sustituir aquéllos desgastados en los últimos años. De ese total, 4 billones provendrían de los propios países (serían construídos allí) y 6 billones de los Estados Unidos (parte en forma de maquinaria usada, pero en buen estado, y parte materiales nuevos, especialmente construídos).

Como un signo alentador conviene recordar que el Presidente Roosevelt había prometido no dificultar la "exportación de tecnolo-

gías",¹ que constituye el eslabón más moderno dentro de la cadena sucesiva, y superpuesta, de etapas de interrelaciones internacionales que comenzará con la exportación de mercaderías, luego de capitales, enseguida de partes o materias primas, y finalmente de "industrias". Esa tendencia sería grandemente acelerada por la disposición de patentes enemigas. Además, durante la guerra varias decenas de millares de adelantos tecnológicos de la más variada gama han tenido lugar y su empleo se difundirá en todos los campos de la producción, desde los materiales hasta las maquinarias.

Otro aspecto importante—independientemente de si la maquinaria introducida es usada o nó, o si es anticuada o conforme a los modelos más modernos de la técnica—es la instalación de industrias, con máquinas importadas, que hagan competencia a industrias ya establecidas y funcionando en excelentes condiciones, que abastezcan convenientemente los mercados internos. Impedir la radicación de tales actividades representa una acción a veces peligrosa si no se la integra dentro de un plan general de promoción industrial bien pensado y controlado, puede conducir a situaciones de monopolio y de un indebido usufructo de situaciones de privilegio.

Diferentes países de América latina poseen leyes que procuran menguar esas situaciones, cuando existen disposiciones legales que promueven el desarrollo de actividades total o "cuasi" monopolísticas. Son las leyes de "privilegios industriales" en las que se establecen condiciones y garantías para que las industrias protegidas de esta suerte cumplan con los esenciales requisitos de cantidad y calidad de la producción, precios razonables y controlados, acción social, salarios razonables, etc.

¹ Esta posición ha sido refirmada en la Conferencia Interamericana de México en los siguientes términos: (*Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz*, feb.-mar. de 1945, México).

"Las Repúblicas americanas reiteran el principio, consagrado en la Carta del Atlántico, de la igualdad de acceso a toda clase de materias primas, y asimismo declaran y aceptan el principio recíproco de igualdad de acceso a los bienes de producción que necesiten para su industrialización y desarrollo económico.

"Las Repúblicas americanas productoras de bienes de producción (maquinarias, equipos, medios de transporte, herramientas, etc.) se empeñarán, una vez terminadas las hostilidades, en satisfacer, en condiciones favorables, a precios justos, y sin discriminación alguna, los pedidos de tales bienes que exija la industrialización o el fomento y explotación de los recursos naturales de los demás países americanos". (Resolución L, sobre Desarrollo Industrial).

"Que, tan pronto como disminuya o cese la demanda de guerra, las naciones productoras de maquinaria, herramientas y artículos manufacturados suministren dichos productos a las demás naciones americanas, sobre una base equitativa y dentro de las limitaciones de los mecanismos de control en vigor, con objeto de que puedan lograr la renovación del equipo y los materiales desgastados por el trabajo intensivo realizado en relación con el esfuerzo bélico y la ejecución de programas de desenvolvimiento agrícola, industrial y de transporte, postergados durante la guerra e indispensables para el robustecimiento de las economías de dichas naciones y para la elevación del nivel de vida de sus pueblos". (Resolución XVI, Renovación de Equipos Mecánicos).

La introducción de equipos puede ser una manera de burlar las tarifas aduaneras y "conquistar los mercados desde dentro", una especie de "caballo troyano". Véase por ejemplo la acción tomada por el Banco Industrial del Perú prohibiendo la importación de maquinarias que hicieran competencia a fábricas "que ya existen y abastecen satisfactoriamente el mercado".

FOMENTO A LA EXPORTACIÓN DE ARTÍCULOS ELABORADOS

Ya se ha indicado cómo la existencia de un sistema económico en el que la exportación de alimentos o materias primas en bruto, o sólo débilmente transformadas, caracteriza una economía de tipo extractivo, poco diferenciada, sujeta a los más bruscos vaivenes e impensadas contingencias. Esa situación caracterizó, hasta poco antes de la guerra, el comercio exterior de los países latino-americanos, situación que, si bien es cierto se modificó parcialmente, en el último lustro, no muestra aún signos de permanente estabilización.

Estimulando la exportación de materias primas nacionales en un grado avanzado de transformación se jerarquizan las propias industrias extractivas que las aportan, se consolida la posición económica internacional del país exportador y quedan en su interior remanentes dinerarios y aportes tecnológico-constructivos que de otra manera no existirían.

A este respecto, podrían citarse las opiniones de numerosos congresos y conferencias, tanto nacionales como interamericanas. Todas concuerdan en la necesidad y conveniencia de acentuar la exportación de materiales nacionales en el grado más avanzado posible de transformación.¹ Llevado a su extremo ello incluiría, cuando las condiciones fuesen propicias, la exportación de artículos totalmente elaborados. Tal es el caso de tejidos de algodón en el Brasil, de extracto de tanino o medicamentos órgano-terápicos en Argentina, de diversos aceites vegetales en muchos de los países, de productos refinados del petróleo. etc.

Aunque esa situación no pueda generalizarse, ni multiplicarse en numerosos sectores de la producción, la elaboración intermedia de las materias primas es no sólo posible sino altamente deseable. Esta situación ya se presenta en algunas ramas (alimentos en

¹ Véase por ejemplo la Resolución LIV, Elaboración de productos primarios, de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, feb.-mar. de 1945, México: *Acta Final*.

1. Que las naciones americanas productoras de artículos primarios procuren industrializarlos en el mayor grado viable previamente a su exportación, y que se establezca la cooperación técnica y financiera necesaria para este fin.

2. Que las naciones americanas procuren dar las mayores facilidades posibles a la importación de productos primarios parcial o totalmente elaborados.

Argentina; cobre refinado en Chile; zinc y plomo refinados en México; azúcar semirefinado en Cuba) que representan importantes segmentos de la producción fabril latinoamericana. Nada más lógico que impulsar esa tendencia a ritmo acelerado.

Indudablemente hay que ponerse en guardia contra la exageración de esa política. No es menester que todo el cobre de Chile, o todos los cueros de la Argentina o todo el algodón del Brasil, abandonen el país totalmente elaborados. La existencia de fuentes de materias primas no es la única circunstancia que condiciona la factibilidad de su elaboración *in situ*. La localización de la industria depende, además, y en medida muy variada, de acuerdo al tipo de producto, de las condiciones en que se realiza su elaboración, el mercado, etc., de los medios y costo de transporte, de los otros ingredientes que requiere, ya sea su elaboración, o su ulterior transformación hasta adquirir la forma totalmente lista para el consumo, de la magnitud del mercado local o nacional, la existencia de barreras aduaneras en otros países, etc. Por consiguiente, a lo que se debe tender es a establecer industrias elaboradoras de cada producto exactamente hasta el límite más conveniente, habida cuenta de todas las condiciones locales, nacionales e internacionales imperantes. En un mundo más ajustado a los auténticos factores de promoción económica, tales limitaciones no concurrirán a invalidar las posibilidades de desarrollo industrial. Ellas solamente permitirán un asentamiento más racional y lógico de actividades económicas o industriales, condicionando, en suma, aquéllas que respondan más de cerca a los requerimientos de un "óptimo de producción industrial".

Paralelamente a la exportación de productos elaborados, conviene considerar otro problema, que le está íntimamente vinculado. Es el de la importación, en el país, de ciertos productos cuyas materias primas resultan fácilmente accesibles o transformables dentro de aquellos territorios. Cuando este hecho viene acompañado de la existencia de un mercado consumidor nacional de suficiente magnitud, tal fenómeno expresa una anomalía económica que es conveniente subsanar cuanto antes. Al número de esos productos pertenecen muchos materiales de construcción (cemento, piedras, mármoles) algunas maderas, pasta celulósica y ciertos de sus derivados, determinadas fibras textiles y otros muchos productos que un análisis económico bien fundado aconsejaría fabricar inmediatamente en el país.

La situación anterior se enlaza, a menudo, con la circunstancia agravante de que no pocas materias primas que pueden utilizarse para elaborar tales productos, se exportan por el mismo país en estado bruto o apenas transformadas.

IMPUESTOS A LAS GANANCIAS

En el impuesto a las ganancias tiene el Estado un instrumento de progreso industrial. Los sistemas más difundidos en América latina adolecen a veces de un excesivo criterio fiscalista, que no contempla problemas de desarrollo. En el caso de los impuestos a las sobreganancias—y salvo contadísimas excepciones—la ley no prevé su destino a la mejora del aparato productivo de las propias industrias que las originaron, o a la intensificación de los estudios tecnológicos, o a la mejora del conocimiento de las riquezas nacionales. Paralelamente, podría considerarse la conveniencia de fijar recompensas a la calidad o al superior rendimiento, para estimular el perfeccionamiento de las industrias.

Un punto importante en lo que respecta al gravamen a las ganancias es el concerniente al origen de las mismas. Sería erróneo aplicar indiscriminadamente el impuesto a todas las ganancias que pasaran de un determinado límite, por el sólo hecho de que su monto apareciera como excesivo. Lo importante es investigar si aquéllas surgieron en el curso de un proceso creativo o son mero resultado de una situación especulativa, o de monopolio, a cuyo amparo se acumularon sin dejar saldo positivo alguno para el país.

Es indudable que si en el primer caso resulta equitativa la aplicación de un extragravamen, no puede afirmarse lo propio de nuevas industrias, o procesos hasta entonces desconocidos en el país, que le han reportado un adelanto positivo, correspondiendo un tratamiento más benigno a sus iniciadores.

CONCLUSIONES

Un hecho salta a la vista cuando se hojea el numeroso caudal de declaraciones públicas sobre política económica que en los últimos 5 a 10 años han sido hechas en América latina. Es la creciente uniformidad de criterios sobre puntos esenciales de esa política entre los sectores representativos de la población.

Las opiniones expresadas por los industriales convergen cada vez más con la de los obreros, y viceversa, y ambas tienden a encajar con más frecuencia dentro de los lineamientos generales que los gobiernos hacen de sus políticas de fomento industrial.

Esta coincidencia de apreciación, que se resuelve no pocas veces en coincidencia de acción ¹, responde a un estado de conciencia

¹ Entre los ejemplos más recientes puede citarse el Pacto Obrero-Industrial firmado en abril del año pasado por los líderes de las Cámaras de Industrias de Transformación, y los de la Confederación de Trabajadores de México, con el propósito expreso de fomentar la industrialización de dicho país (véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXI, núm. 6, jun. de 1945). Es interesante observar a este respecto que, poco después de la conclusión de dicho pacto, se realizó una mesa redonda, en la cual representantes de las organizaciones arriba mencionadas expresaron ante representantes de la Cámara Baja puntos de vista concordantes sobre un proyecto de Ley de Fomento Industrial que se halla ahora ante la consideración del Congreso mexicano.

colectiva cuya cristalización ha sido precipitada por los acontecimientos de la gran depresión económica, los años prebélicos y, especialmente, los de la guerra misma. Puede afirmarse que dicho estado de conciencia ha adquirido un carácter y una consistencia de interés nacional.

Para testificar la coincidencia o paralelismo de las opiniones sustentadas por sectores representativos de la acción pública en América latina, reproducimos a continuación varias glosas extraídas de fuentes importantes:

Los industriales y los obreros de México hemos acordado unirnos, en esta hora decisiva para los destinos de la humanidad y de nuestra patria, con el objeto de pugnar juntos por el logro de la plena autonomía económica de la nación, por el desarrollo económico del país y por la elevación de las condiciones materiales y culturales en que viven las grandes masas de nuestro pueblo . . . Ni unos ni otros perseguimos el objetivo egoísta y absurdo de pretender edificar una nueva economía nacional fundada en la autosuficiencia. Por el contrario, estamos plenamente conscientes de la estrecha interdependencia económica que caracteriza al mundo contemporáneo. Por ello reconocemos la necesidad y la conveniencia de buscar la cooperación financiera y técnica de las naciones más industrializadas del continente americano, como los Estados Unidos y Canadá siempre que esa cooperación redunde en beneficio tanto de los pueblos de esos países como del nuestro y siempre que esa coordinación continental sea considerada como parte integrante de un programa económico internacional en que se tengan en cuenta las necesidades y los intereses de los demás pueblos de la tierra. Ambos, en fin, hemos realizado esta unión sin menoscabo de los puntos de vista particulares de las dos clases sociales que representamos; sin renunciar a la defensa de nuestros respectivos intereses legítimos y sin mengua de los derechos que las leyes vigentes consagran a nuestro favor. (Pacto Obrero Industrial en México, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXI, núm. 6, jun. de 1945, pág. 854).

. . . el entendimiento de los sectores obrero y patronal . . . es la mejor cooperación para la liberación económica del país . . . Los puntos de vista de la Comisión Obrera Industrial sobre el plan de industrialización del país coinciden con la acción que está desarrollando el gobierno al respecto y es de esperar que con la colaboración tan elocuentemente manifestada en la carta de ustedes, se conviertan muy pronto en realidades los patrióticos propósitos que nos animan en beneficio de la Nación. (Extracto de una carta dirigida por el Excelentísimo Señor Presidente de la República de México, General Manuel Avila Camacho, a los representantes de la Cámara de Industrias de Transformación y la Confederación de Trabajadores de México, 24 de ag. de 1945).

El período de la postguerra en que acabamos de penetrar plantea para Cuba un problema vital: mantener y consolidar las industrias y fuentes productivas de la preguerra y las que se desarrollaron durante el conflicto bélico y sentar bases que propicien su ulterior expansión y diversificación, como medio de mantener los ingresos nacionales, los niveles de ocupación y los salarios a su altura actual y de mantener abiertas las vías para su mejoramiento en el futuro inmediato . . .

Sin abandonar en ningún momento la lucha por la defensa de nuestros intereses y derechos . . . en la nueva etapa en que ya estamos entrando, existe una coincidencia de intereses entre trabajadores, industriales y gobierno, que reclama el esfuerzo unido de todos para superar los graves problemas que la postguerra plantea, orientando la economía cubana sobre bases que aseguren el

mantenimiento y desarrollo de la producción nacional y altos niveles de salarios y empleo. (Confederación de Trabajadores de Cuba: Mantenimiento y Desarrollo de la Producción Nacional y Altos Niveles de Ocupación y de Salarios, La Habana, 29 y 30 de ag. de 1945).

Es un órgano consultivo auxiliar, asesor, en materia económica, que facilite las relaciones entre el Estado y los intereses económicos particulares, que unifique la acción económica del gobierno en disposiciones legales y medidas administrativas para evitar incongruencias o actitudes contradictorias de los distintos órganos del Poder Ejecutivo, para que la dirección de la política económica de México sea uniforme y armónica. Que presente proyectos de ley o sugerencias para la reforma de las vigentes con miras a estimular e incrementar las actividades económicas; que investigue el alcance y la repercusión de las disposiciones legales y de las medidas administrativas que afecten a la economía nacional, y sobre todo, que oriente las fuerzas creadoras de la riqueza pública y que planifique la economía de México con el objetivo de aprovechar racional y adecuadamente las riquezas del país, de industrializarlo y de crear mejores condiciones de vida. (Discurso pronunciado por el Secretario de Economía Nacional de México, en la sesión inaugural del Consejo Nacional de Economía, 1º de jun. de 1941).

Que se proceda a una planificación económica que tenga por fin, dentro de determinado período, aumentar la productividad y crear riquezas necesarias para alcanzar una necesaria renta nacional.

... (la intervención del Estado debe ser ...) supletiva, correspondiéndole interferir para asegurar los bienes generales y permanentes de la colectividad; planificadora, en el sentido de articular racionalmente las fuerzas productoras y conseguir, así, el incremento general del nivel de vida; auxiliadora, para la concesión de facilidades que sirvan de incentivo a la producción.

... que se promuevan las medidas necesarias para asegurar la sobrevivencia de aquellas industrias que correspondan al interés de la economía y de la seguridad nacionales. (Congreso Brasileño de Industria, en-feb. de 1945).

... el progreso nacional y la estabilidad económica están íntimamente vinculadas con la industrialización del país, desde que además de traer aparejado un aumento en la renta nacional, tal tipo de desarrollo va a permitir mayor diversificación de la producción, que es un elemento indispensable de progreso y estabilidad; el desarrollo industrial llevado a cabo armónicamente al compás con otras actividades y adecuadamente balanceado a través del país, debe contribuir a una economía de abundancia, produciendo mucho y bien a bajo costo... Se recomienda, por consiguiente, que el Estado promueva y guíe la industrialización del país, basada en el estudio de los factores fundamentales: mercados, mano de obra, materias primas, transportes y fuentes de energía.

... la necesidad de crear medidas que tengan por objeto la defensa racional de las industrias las que, debido a las condiciones peculiares del país, se prestan, sin gravamen para la nación, al desarrollo y consolidación. Un plan de protección de esa naturaleza debiera incluir no sólo una política aduanera capaz de colocar a nuestras industrias en posición, por la extensión de tiempo que fuera necesaria, de poder hacer frente a la competencia normal de industrias de otros países mejor equipadas que las nuestras para enfrentar la competencia internacional, pero también una legislación que capacite al Brasil a hacer frente a las condiciones de emergencia que aparezcan debido a la competencia desleal y al *dumping*, de otros países. Esa protección tendrá que ser extendida a pequeñas y medianas empresas que son amenazadas por empresas grandes ya establecidas aquí. (*Carta Económica de Teresópolis*, Conferencia Económica Brasileña, mayo de 1945).

El plan de acción inmediata de la Corporación Chilena del Fomento a la Producción establece, como propósitos:

1. Elevación del nivel de vida de la población para asegurar su bienestar.
2. Mejoramiento de las balanzas comercial y de pagos internacionales.
3. Encauzamiento de las actividades industriales hacia una producción que satisfaga las necesidades y las modalidades de las diferentes regiones del país, así como de los mercados exteriores.
4. Aprovechamiento racional de los recursos naturales, como son: las materias primas de origen vegetal, animal y mineral, la energía hidráulica y los combustibles.
5. Vinculación armónica de la industria con la minería, agricultura y pesca.
6. Atracción hacia la industria de aquellos capitales nacionales que hasta ahora se han invertido en actividades alejadas de la producción.
7. Atracción de la juventud hacia las actividades productivas.

De estas citas se observará, que se ha llegado a un acuerdo significativo con relación a los siguientes puntos:

1. El desarrollo industrial es imprescindible para asegurar la fortaleza económica del país.
2. Este desarrollo no puede, ni debe, cumplirse haciendo abstracción del progreso correlativo de otras ramas de la economía nacional.
3. La industrialización no equivale a nacionalismo económico exacerbado ni a aislacionismo.
4. La industrialización lejos de dañar los vínculos de contacto económico internacional contribuirá a reforzarlos.
5. La industrialización debe cumplirse dentro de un cuadro de desarrollo económico y social que abarque todas las regiones del país y a todas sus capas productoras.
6. El proceso de la industrialización no puede dejarse librado al azar de las circunstancias; precisa la voluntad vigilante y supervisora del gobierno, que a su vez deberá ser asesorado por todos los sectores de la producción y el consumo, para así llegar a la consolidación de un plan de fomento económico-industrial realmente beneficioso para el país y para sus habitantes.
7. La industrialización no podrá tener lugar sin acudir al auxilio de capitales extranjeros, que, sin embargo, deberán ser invertidos en forma tal que contribuyan al verdadero progreso de la nación donde se invierten.
8. La intervención del gobierno en el asentamiento de las actividades económicas no significa el propósito de excluir la participación de las empresas privadas; por el contrario, a menudo representa la única manera viable de reforzar su actividad; ello no debe obscurecer el hecho, sin embargo, de que ciertas actividades básicas pueden, eventualmente, ser tomadas por el Estado mismo,

siguiendo en ello la tendencia general en muchos de los países del mundo.

Contrariamente a la situación que se presentó al término de la primera guerra mundial, las perspectivas que se abren ahora ante la humanidad son alentadoras. El mundo surgido en 1918 era un mundo en proceso de contracción o introversión económica, erizado de restricciones y de barreras al comercio.

Ahora presenciamos las posibilidades de construir una economía en expansión, basada sobre principios de justicia social. Bien es cierto que múltiples dificultades acechan por el camino que conduce a la realización de ese objetivo y que ciertas medidas tomadas hasta ahora por algunos países parecen contradecirlo. Pero, al mismo tiempo, pueden anotarse hechos promisoros que demuestran la determinación de los gobiernos de apuntar el timón hacia una economía de empleo total y de abundancia.

Franklin Delano Roosevelt dijo una vez que nuestra generación tiene una cita con el destino. Esto es particularmente cierto para América latina, que se encuentra, en cierto sentido, en un punto crucial de su destino histórico. Detenerse en esa encrucijada sería peligroso. Si se permitiera que la energía económica siguiese cuajando en montes viejos, se correría el albur del estancamiento, o del retroceso. Si se toma por el atajo apropiado, se tendrá la oportunidad de potencializar las riquezas naturales y humanas, para avanzar al ritmo que cuadra a un continente que se ha hallado a sí mismo.

América latina, a no dudarlo, ha emprendido el camino de su industrialización y de su desarrollo económico integral. Su derrotero futuro será jalonado por una intensiva y racional transformación de sus materias primas agrícolas, mineras y forestales. Es por ese derrotero que los pueblos latinoamericanos hallarán su independencia económica. Esta independencia no se entiende como contraria a los intereses de los otros pueblos del orbe. América latina aspira a la "emancipación económica", sin incurrir en exacerbaciones localistas pero tampoco sin sufrir supeditaciones irritantes e inhibitorias. En una palabra, América latina anhela realizar su industrialización a fin de integrarla constructivamente dentro de un cuadro de interdependencia y coordinación económica internacionales.

En el camino de la industrialización' así entendida, que trascienda el estrecho círculo de intereses de grupo, que se conjugue con las más variadas actividades económicas, que se preocupe por el bienestar de los habitantes, estriba la clave de los ulteriores adelantos, que derruirán la aparente antimonía entre la etapa extractiva y la

industrial, cuya complementación espera América en bien de sus superiores intereses nacionales, y de su verdadero, auténtico progreso económico y social.

Una población próspera, ocupada en labores altamente productivas, estables y seguras, será la base inalienable de una Latinoamérica industrial, rica y potente—un verdadero reducto de paz y prosperidad, que mirará sin zozobras al porvenir.

CAPITULO II

EL PROBLEMA DE LA INFLACION EN LA AMERICA LATINA

LA INFLACIÓN DURANTE LA GUERRA

Tuvo lugar en los países de América latina, una considerable elevación de precios durante la guerra. Se reflejan, aunque probablemente no en su forma más completa, en la elevación de los índices oficiales del costo de la vida que aparece en el siguiente cuadro ¹:

<u>País</u>	<u>Porcentaje de aumento en el índice oficial del costo de la vida, de 1939 a 1944</u>
Argentina.....	10
Uruguay.....	22
Venezuela.....	31
Colombia.....	50
Brasil.....	70
Perú.....	73
Costa Rica.....	76
Cuba.....	83
Paraguay.....	89
México.....	100
Ecuador.....	123
Chile.....	126
Nicaragua.....	170
Bolivia.....	237

Fuente: "Monetary Developments in Latin America", *Federal Reserve Bulletin*, jun. de 1945. El cuadro no cubre a todos los países de América latina.

Puede verse que a excepción de Argentina, Uruguay y Venezuela, el costo de la vida, tal como ha sido medido por el índice oficial, se ha elevado de 1939 a 1944 en más de 50 por ciento; y en la mayoría de los países incluidos en el cuadro, en más de 70 por ciento. Sin embargo, tal como se ha mencionado anteriormente, los índices oficiales han probablemente subestimado la actual elevación de precios. En algunos casos, se basan en los precios topes, que están por debajo de los precios reales del mercado. Además,

¹ Probablemente en la actualidad esos índices han aumentado aún más.

los índices del costo de la vida se refieren frecuentemente sólo a una región importante del país y, por lo tanto, en vista de las grandes diferencias inter-regionales de precios en los países de América latina, pueden muy bien no representar las fluctuaciones de los precios en todo el país.

Debe añadirse, para los efectos de una comparación, que en Estados Unidos y Canadá el costo de la vida se elevó de 1939 a 1944, en 26 y 17 por ciento, respectivamente.

La característica del proceso de elevación de precios, es similar en muchos de los países de América latina.

Se inició después de 1940, con una elevación de los ingresos que fué resultado principalmente de un mayor valor de las exportaciones, mientras que el volumen de las importaciones, no solamente no aumentó, sino más bien, decreció. La discrepancia resultante entre la demanda y la oferta, no fué cubierta por un aumento correspondiente de la producción doméstica. El desequilibrio entre la demanda y la oferta eleva los precios. Esto conduce a un aumento de los ingresos o de la renta, que, a su vez, causa mayor elevación de precios y así sucesivamente. El resultado es una espiral inflacionista.

Pero este aspecto general de la inflación en América latina no ofrece, sin embargo, una visión clara del proceso, que a continuación se describe con ciertos detalles.

*

* *

El aumento primario en los ingresos fué causado, en gran extensión, como se ha dicho, por el aumento de la demanda extranjera de productos latinoamericanos, motivado principalmente por el aumento de la demanda general en los Estados Unidos y la clausura de las fuentes competidoras de abastecimientos. Los precios del café, el azúcar y el arroz sufrieron un fuerte aumento y se reflejó no solamente en las utilidades, sino también—por lo menos en algunas regiones—en la elevación de los salarios de los obreros agrícolas y de los ingresos de los aparceros. Hubo también un aumento considerable en el volumen de las exportaciones de azúcar, arroz y estaño, que dieron como resultado un aumento del empleo. Además, el volumen de las exportaciones y de los precios de legumbres frescas (de México a los Estados Unidos y de Costa Rica a la Zona del Canal) mostró también un aumento considerable. Igual sucedió en América latina con la producción y precios del caucho (*cryptostagia*), abacá (fibra de manila), chinchona (quinina), henequén y otros.

Otro factor significativo que ha contribuido a este principal aumento del empleo y de la renta han sido las obras públicas. Los Estados Unidos emprendieron y financiaron algunas de ellas, como la construcción de la Carretera Panamericana (hoy Carretera Roosevelt—que afectó la situación en Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y el ensanche de la base estratégica de Cuba. Otras, la mayoría con un carácter de obras de fomento, las iniciaron (o prepararon) organismos oficiales o públicos de cierto número de países de América latina y fueron financiados por créditos internos y externos (factor de singular importancia en Chile).

El aumento de la renta causado por los factores enumerados anteriormente, creó una presión sobre la demanda en el mercado doméstico. Sin embargo, hubo al mismo tiempo una *baja* de los artículos de importación.

Para dar una idea de la extensión de esta baja, pueden compararse las cifras de importación de los países de América latina en 1939 y en 1943. El volumen de estas importaciones (es decir, el valor reajustado aproximadamente al aumento de los precios de importación) muestra de 1939 a 1943, una baja de los pedidos de 25 por ciento (y de 20 por ciento si se excluye la Argentina)¹, fué causada por una escasez mundial de barcos y de varios artículos de importación. En 1944, las importaciones de los países de América latina mejoraron, pero su volumen era todavía alrededor del 15 por ciento más bajo que el nivel de 1939 (si se excluye nuevamente a la Argentina, sería probablemente más bajo aún, pero no mucho menor que el nivel de 1939).

El aumento inicial de la demanda, descrito anteriormente, combinado con la baja de los artículos de importación, creó un desequilibrio que ha sido la base del proceso de inflación. Sin embargo; no es éste el final de la historia. Ni la producción industrial ni la producción de artículos alimenticios para el mercado doméstico han quedado estacionarias, sino que han mostrado, en muchos de los países de América latina, un aumento significativo. Puede preguntarse: ¿por qué esta oferta adicional no ha podido cerrar la brecha inflacionista?

Debe recordarse que la producción adicional genera ingresos, parte de los cuales se gastan en artículos de consumo. Así pues, parte

¹ Se dan las cifras relativas a los países de América latina, con exclusión de la Argentina, debido a las siguientes razones: Argentina fué el país que tuvo mayores importaciones en 1939 y el volumen de estas importaciones ha mostrado la baja más marcada desde 1939 a 1944. Al mismo tiempo, el aumento en el costo de la vida fué relativamente lento (sin embargo, la cifra que aparece en el cuadro no refleja probablemente la verdadera situación; en todo caso, el índice oficial de los precios al por mayor de los productos industriales muestra considerable aumento). En estas circunstancias, el porcentaje de la baja en el volumen de importaciones, excluyendo a la Argentina, es significativo para el análisis de la inflación en América latina.

del valor de la oferta adicional tiene como contrapartida una demanda adicional. Actualmente, en América latina el porcentaje de los ingresos adicionales gastado en artículos de consumo es probablemente muy alto, mucho más alto que en países como Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá (hay dos razones: en primer lugar, es mucho menos lo que se deduce de los ingresos por impuestos a la renta o a las utilidades o beneficios; en segundo lugar, el porcentaje de ahorro es probablemente mucho más bajo). Además, el aumento de la producción fué asociado probablemente a alguna forma de inversión adicional, adoptando la figura de un capital fijo o de un capital de circulación. Como consecuencia, gran parte de la oferta adicional fué neutralizada por la demanda adicional que generó; o, para decirlo en otras palabras, el *excedente* de la oferta sobre la demanda, creado por el aumento de la producción manufacturera y alimenticia (y disponible para cerrar la brecha inflacionista inicial) fué probablemente pequeño, en relación con esta producción. Esto explica porqué aun un alza significativa de la producción para el mercado doméstico, fué incapaz de dominar el principal desequilibrio entre la oferta y la demanda. Porque de haber ello sucedido, el aumento de la producción de artículos industriales y alimenticios hubiera sido mucho más alto todavía y hubiera creado un excedente adicional de la oferta, paralelo a la demanda adicional, que hubiera sido adecuado para cerrar la brecha inflacionista primaria.

La falta de balance entre la oferta y la demanda existió no solamente respecto a los artículos en general, sino también respecto a los alimentos en particular. El aumento en la demanda de alimentos, resultante tanto del aumento primario de los ingresos causado por una mayor exportación y obras públicas como del aumento secundario en los ingresos resultante de un aumento de la producción manufacturera, no fué cubierto, a los precios existentes, por el aumento de la producción alimenticia para el mercado doméstico. Además, el aumento de la producción alimenticia generó mayores ingresos en la agricultura y, por lo tanto, parte de la producción alimenticia adicional fué consumida por los propios agricultores y trabajadores agrícolas. Y tomando en cuenta el hecho de que en América latina estas clases están permanentemente desnutridas, su demanda adicional de artículos alimenticios no es probablemente pequeña, en relación con los abastecimientos adicionales que producen.

Como se ha indicado anteriormente, era necesario, para prevenir la inflación, un mayor aumento de la producción agrícola e industrial para el mercado doméstico que el que tuvo lugar en América latina. Ha habido muchos obstáculos para que ese aumento tuviera un

carácter permanente. En general, es muy difícil lograr un rápido aumento de la producción agrícola y estas dificultades se agravan en América latina por el bajo nivel de la técnica agrícola, asociado frecuentemente a un carácter semifeudal de la agricultura.¹ Es cierto que en varias cosechas el aumento fué muy considerable; pero este aumento de la producción fué destinado principalmente a la exportación y no al mercado doméstico. Aun cuando estos productos hubieran sido esenciales para el mercado doméstico, el alto volumen de las exportaciones impidió frecuentemente un aumento adecuado de los abastecimientos para el mercado interno (por ejemplo, la exportación de arroz del Ecuador y México, cuya reducción hubiera detenido el aumento del precio; la utilización de azúcar en México para la producción de alcohol y bebidas gaseosas de exportación, etc.). Otra y muy importante dificultad para aumentar la producción alimenticia en forma suficiente para el mercado doméstico, fué el deficiente desarrollo del sistema de transportes. Esto contribuyó igualmente a una gran diferencia regional en los precios.

El aumento de la producción manufacturera fué limitado, principalmente, por una escasez de ciertas materias primas importadas (inclusive combustible), por una escasez de ciertas categorías de trabajadores y, lo que es quizás más importante, por la limitada capacidad productiva del equipo industrial. En muchos casos la importación inadecuada de maquinarias, etc., no solamente evitó que aumentara la inversión de capitales en maquinarias, sino interfirió seriamente en el reemplazo normal de la maquinaria usada y en las fábricas. Lo último dió por resultado una baja de la productividad de la mano de obra y redujo, por lo tanto, la producción manufacturera y los abastecimientos de artículos manufacturados, para el mercado doméstico.

Es pues, fácil ver porqué la brecha inflacionista inicial resultante del aumento en el volumen y en los precios de los productos de exportación y de la baja en el volumen de importaciones, no pudo ser cubierta por el aumento de la producción agrícola² e industrial para el mercado doméstico.

¹ Sin embargo, en la Argentina ha habido un considerable aumento de productos lácteos. Este fué uno de los factores que contuvieron el alza de los precios de los productos alimenticios en ese país. Otro factor fué la baja de las exportaciones de trigo y maíz (a fin de prevenir una drástica baja en los precios, el Gobierno adquirió grano a precios fijos y lo utilizó como combustible). Por otra parte, el precio de la carne, cuya posición productiva no era satisfactoria, aumentó considerablemente. Esto pudo evitarse si se hubiera puesto en operación un sistema de racionamiento.

² Debe decirse que, en todos los casos, el aumento de los precios de los productos agrícolas fué necesario, a fin de ofrecer un incentivo al aumento de la producción agrícola. Sin embargo, este problema pudo haberse resuelto mediante subsidios a los productores agrícolas, como se hizo en el Reino Unido.

El desequilibrio resultante entre la oferta y la demanda, a precios determinados, creó una tendencia permanente de elevación de precios (inclusive de precios de artículos alimenticios). El aumento en los precios causó un aumento en la renta de los productores (inclusive los agrícolas) aunque no tan pronto y no en todos los casos—y fué seguido por un aumento de sueldos y salarios. Este aumento en la renta determinó nuevamente el alza de precios, y así sucesivamente.

Al continuar la inflación, se agravó por la especulación que creó precios más altos. El ocultamiento de artículos de todas clases tuvo lugar en larga escala y redujo, por lo tanto, las existencias disponibles. Esto aceleró, a su vez, la tendencia alcista de los precios.

Hay que comparar, ahora, la dinámica de los precios en América latina, por una parte, y la de Estados Unidos y Canadá, por la otra. Hay dos diferencias significativas en la tendencia de los precios entre estos dos grupos de naciones: 1) el aumento de los precios durante la guerra, en Estados Unidos y Canadá, fué menor que en muchos de los países de América latina¹; 2) lo que es quizás más importante, después del aumento inicial de precios, tanto Estados Unidos como Canadá lograron una estabilización aproximada de los precios, mientras que en los países de América latina, los precios continuaron subiendo. Así pues, al contrario de lo que sucedió en América latina, Estados Unidos y Canadá pudieron solucionar, en cierta forma, el problema de la inflación, aunque estaban empeñados en un estuendo esfuerzo de guerra. Entonces, ¿cuáles fueron las razones para esta divergencia de evolución?

En primer lugar, a pesar del esfuerzo de guerra, los Estados Unidos y Canadá pudieron aumentar los abastecimientos de gran número de artículos en tal forma que, a pesar del gran aumento de la demanda, la escasez de artículos a los precios existentes no fué muy aguda y esto hizo posible un efectivo control de precios de los artículos indicados. Este éxito en fijar un equilibrio tolerable entre la oferta y la demanda de muchos artículos, fué debido principalmente: *a*) a la restricción de la demanda mediante un aumento de los impuestos a la renta y a las utilidades, lo que no desempeñó un papel importante en América latina; *b*) al hecho de que en países como Estados Unidos y Canadá, la oferta adicional no fué compensada, en forma tan amplia, por la demanda resultante del aumento de los ingresos que este generó.²

En segundo lugar, en cuanto *había* escasez de artículos, el control de precios en los Estados Unidos y Canadá fué reforzado por el racionamiento, lográndose de este modo la equivalencia entre la

¹ Véase pág. 65.

² Véase pág. 67.

oferta y la demanda. Los países de América latina no desarrollaron, en general, ningún sistema efectivo de racionamiento de artículos esenciales y esto hizo imposible que pudiera reforzarse el control de precios de artículos cuyas existencias no eran abundantes.

Se deduce directamente de esta comparación que la inflación en América latina no pudo ser efectivamente contrarrestada debido al poco uso que se hizo de dos medios para restringir la demanda: impuestos a la renta o a las utilidades y el racionamiento. Los sistemas de impuestos anteriores a la guerra en América latina estaban en general basados, principalmente, en impuestos indirectos (impuestos al consumo, derechos de importación y exportación). Durante la guerra se aumentaron los viejos impuestos sobre las utilidades o sobre las rentas más altas y en algunos países se introdujeron nuevas formas de imposición, pero en general, los impuestos sobre las rentas más altas no desempeñaron ningún papel importante para restringir la demanda y reducir así la presión sobre el mercado. Sin embargo, debe notarse que aun si éste hubiera sido el caso, no hubiera resuelto, por sí solo, el problema de la discrepancia entre la oferta y la demanda de artículos para consumo en masa. Se necesita un formidable sistema de impuestos a la renta para obligar a los grupos de rentas más altas a que reduzcan su consumo de artículos alimenticios. Un sistema de impuesto progresivo a la renta puede desempeñar *alguna* parte en prevenir el aumento de los precios en relación con los sueldos y salarios, pero la experiencia de los países beligerantes muestra que el problema de la inflación de precios de los artículos en escasa existencia no puede abordarse sin el control de precios reforzado por el racionamiento. A fin de evitar una elevación de los precios en relación con los salarios, que es el principal móvil de la inflación acumulativa, no es suficiente reducir la demanda resultante de los altos ingresos en general, por medio de impuesto a la renta; es necesario restringir esa demanda de artículos específicos de primera necesidad (o grupos de artículos), racionando al consumidor. Si se produce aguda escasez de determinados artículos de primera necesidad, es decir, si la demanda excede considerablemente a la oferta a los precios vigentes, el control de precios no puede ser efectivo, a menos que lo refuerce el racionamiento. Este fué el caso en América latina, en donde el racionamiento del consumidor funcionó solamente en muy pocos lugares. (Por ejemplo, en el Perú, los artículos alimenticios se vendieron a bajo precio en "estanquillos" del gobierno, pero estas ventas sólo pudieron satisfacer a una fracción de la demanda general. Únicamente parte de las personas que hacían "cola" durante varias horas pudieron aprovechar esta fuente. En Brasil, se introdujo hace algún tiempo el racionamiento, por cupones, de carne y azúcar y el racionamiento

de leche y mantequilla). Pero debe tenerse en cuenta que las dificultades administrativas del racionamiento en América latina son mucho más formidables que en países como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Sobre este problema, hay más referencias al tratar de los remedios contra la inflación.¹

EL PROBLEMA DE LA INFLACIÓN EN LA POSTGUERRA

Puede quizás decirse que el problema de la inflación en América latina cesará pronto de ser urgente, como resultado del juego libre de las fuerzas económicas y, por lo tanto, que no serán necesarios remedios especiales contra la inflación, en un futuro próximo. Y como estos remedios exigirán un gran esfuerzo de organización, puede considerarse tal vez que lo mejor sería dejar la situación tal como está. Las siguientes razones pueden apoyar este punto de vista. Al terminar la guerra, tanto el volumen como los precios de las exportaciones bajarán gradualmente. Hay más, los obstáculos para aumentar las importaciones, tales como la escasez de tonelaje y la escasez mundial de algunos artículos de primera necesidad, se eliminarán gradualmente. De este modo, la brecha primaria de la inflación se cerrará también gradualmente y el sistema podrá lograr así un equilibrio entre la oferta y la demanda a precios que conducirán a una "normal" relación de costos, particularmente de salarios. Esto sucederá, ya sea mediante una baja de los precios o mediante un aumento de los salarios. El nivel de precios que emergerá de este proceso podrá, naturalmente, ser muy alto en relación con los precios en otros países; desde el punto de vista del comercio internacional. La situación requerirá entonces, una devaluación de la moneda o un aumento de los derechos aduaneros, o el otorgamiento de algunos subsidios a la exportación.

Sin embargo, debe hacerse notar que este reajuste tomará quizás mucho tiempo. La exportación de muchos artículos de América latina continuará siendo alta debido: a) a la rehabilitación y reconstrucción de la demanda mundial (aunque su extensión dependerá principalmente del volumen de los empréstitos extranjeros a los países devastados); b) al largo plazo que se necesitará para la restauración de las fuentes de competencia en el Lejano Oriente.

¹ Debe señalarse que, a pesar de un racionamiento global, habrá todavía una tendencia alcista de los precios en América latina como resultado del aumento de los costos de artículos de primera necesidad importados. Pero: a) en general los precios de artículos de primera necesidad importados, han aumentado mucho más que su precio de compra y, esto puede evitarse mediante el racionamiento; b) el aumento de los precios de los artículos importados de primera necesidad tendrán sólo una influencia limitada sobre el nivel general de precios; c) podría evitarse esta influencia mediante subsidios, siempre y cuando la oferta y la demanda sean balanceadas por el racionamiento.

Al mismo tiempo, las importaciones aumentarán sólo lentamente, debido a la continuación de la escasez mundial de algunos artículos y de barcos causada por el proceso de rehabilitación y reconstrucción.

Pero aparte de estos factores "externos", puede haber un peligro de inflación en América latina en el período de postguerra. Dos factores pueden entrar en consideración.

En primer lugar, hay en América latina, lo mismo que en muchos otros países, una considerable demanda "pendiente". Muchas personas, principalmente las de los grupos de elevados ingresos, acumularon durante la guerra reservas líquidas que intentan invertir en artículos de consumo, cuando éstos se hallen en gran abundancia y sus precios sean más bajos. Si esta demanda la cubren las importaciones adicionales financiadas con las reservas de oro o de dólares acumulados durante la guerra, esta demanda "pendiente" no ejercerá una presión inflacionista. Sin embargo, si la reserva de oro y dólares se utiliza totalmente para reemplazar el equipo, lo que no pudo hacerse durante la guerra, y para la industrialización, etc., o se conserva para futuras contingencias, la demanda "pendiente" por artículos de consumo puede ejercer una presión inflacionista.

En segundo lugar, como las exportaciones tienden a declinar, los países de América latina, que están deseosos de mantener el presente nivel de empleo, se empeñarán en desarrollar la agricultura y la industria, para que produzcan para el mercado doméstico, a fin de absorber el número de trabajadores provenientes de la producción minera y agrícola de exportación.¹

Es cierto que la maquinaria, etc., para nuevos establecimientos (y para aumentar o modernizar los antiguos) sería importada, en su mayoría, del extranjero y que se utilizaría, para este propósito, las reservas de oro y dólares o los empréstitos en el extranjero. Pero gran parte de la inversión—especialmente para agricultura, transporte y vivienda—se realizará por medio de recursos domésticos (construcciones, irrigación, carreteras, etc.). Los trabajadores que

¹ En su 27a. Reunión (París, 1945) la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa al mantenimiento del empleo total durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales, una de cuyas cláusulas (párrafo 95) dice lo siguiente:

Para evitar el desempleo en los países agrícolas y productores de materias primas, como consecuencia de la reducción o la terminación repentina de contratos estipulados por los mismos con otros miembros de las Naciones Unidas, para el suministro de materias primas destinadas a fines de guerra, deberían tomarse en cuenta conjuntamente, por los miembros interesados, las medidas necesarias para garantizar que la reducción o la terminación de dichos contratos produzca la menor perturbación posible, con inclusión de medidas que faciliten la transferencia de recursos a otros tipos de producción . . .

tengan que abandonar la producción de artículos de exportación, encontrarán inicialmente empleo en este proceso de inversión y serán absorbidos por nuevas industrias, cuando termine el programa de inversión. Por lo tanto, en el período intermedio aumentarán los ingresos que no tendrán su contrapartida en la producción de artículos de consumo y, en consecuencia, la situación será similar a la que existió durante la guerra. Esto quizás no conduzca a una presión inflacionista si se aumentan, correspondientemente, las importaciones, es decir, si las reservas de oro y dólares o el dinero proveniente de los empréstitos extranjeros, se usan no únicamente para importaciones de maquinaria, sino también para importar artículos de consumo a fin de satisfacer la demanda surgida del aumento de los ingresos motivado por los proyectos de inversión. Mas con el objeto de acelerar el proceso de la industrialización y de desarrollar otros recursos, los gobiernos podrían invertir los fondos en divisa extranjera que poseyeran, exclusivamente para adquirir equipo capital. Si este fuere el caso, la inversión interna podría causar una presión inflacionista que tendría que resolverse por contramedidas adecuadas. Debe insistirse en que si la inversión basada en recursos domésticos es baja, surgirá el peligro no de la inflación sino de la depresión y la desocupación.

Se verá pues que si, en el período de la postguerra, se produce una situación con tendencia inflacionista en América latina y cuál será su grado, dependerá, en gran parte, de la política gubernamental. Mientras más elevada sea la inversión de capitales basada en recursos domésticos (es decir, la totalidad de la inversión menos las importaciones de artículos de inversión) y mientras más baja sea—a un nivel dado de exportaciones—la importación de artículos de consumo mayor será el peligro de inflación. Un alto tipo de inversión de capitales basados en recursos domésticos combinado con una importación relativamente baja de artículos de consumo, puede causar una fuerte tendencia inflacionista que tendría que ser contrarrestada por una política apropiada de control y de impuestos. Se deduce directamente que, si se desea evitar la inflación y las penalidades resultantes para las grandes masas de la población, los gobiernos deben basar su política de inversión e importaciones, en su voluntad y habilidad para introducir medidas anti-inflacionistas.

REMEDIOS CONTRA LA INFLACIÓN

Se verá fácilmente ahora que los remedios más simples contra la inflación son importaciones adecuadas de artículos de inversión y de consumo. A cierto nivel y con una conveniente estructura de

importaciones, el volumen de los abastecimientos será tal, que no podrá desarrollarse una presión inflacionista. Sin embargo, se deduce del párrafo anterior que hay dos razones por las cuales no será éste el caso en los países de América latina, durante la postguerra: 1) los obstáculos para asegurar una adecuada importación de ciertos tipos de artículos, continuarán por algún tiempo; 2) los países de América latina desearán invertir sus reservas de oro y de divisa extranjera y el dinero que provenga de empréstitos extranjeros, principalmente en artículos de inversión, a fin de apresurar el desarrollo de la agricultura, de la industria y del transporte y, por lo tanto, no desearán importar artículos de consumo en cantidades adecuadas para satisfacer la demanda, a los precios existentes. Es por lo tanto importante discutir los métodos de evitar la inflación, por medidas internas consistentes en un control y una política de impuestos, control y política que sean apropiados.

Como se ha indicado anteriormente¹, el método más importante de contrarrestar una aguda inflación, es el control de precios reforzado por el racionamiento de artículos de primera necesidad, en escasa existencia. Sin embargo, será mucho más difícil organizar el racionamiento en América latina que en países como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. En primer lugar, los gobiernos tendrán dificultades para asegurar que los abastecimientos producidos en el país vayan enteramente al sistema de racionamiento. La razón es que la organización del comercio al por mayor es primitiva y, por lo tanto, muy difícil de controlar. Y debe recordarse que poner bajo control los artículos alimenticios producidos en el país, es un propósito difícil, aun en países como Estados Unidos, en donde se desarrolló durante la guerra un apreciable mercado negro de carne. Además, en muchos casos, lo inadecuado del transporte hará más difícil asegurar una distribución equitativa de abastecimientos a través de todo el país. En segundo lugar, la administración del racionamiento de los consumidores, en sí misma—es decir, controlar el mercado minorista—sería difícil, debido al poco volumen y al carácter primitivo de muchos establecimientos al por menor. Los mercados locales desempeñan un papel importante en el comercio minorista en América latina, en toda clase de artículos.

En vista de estas consideraciones, un sistema efectivo de racionamiento global en América latina necesitaría las medidas siguientes: 1) una nacionalización parcial del comercio mayorista; 2) control de los transportes para combatir el mercado negro; 3) un gran esfuerzo administrativo para controlar el mercado minorista, esfuerzo al que debe asociarse a representantes de los consumidores para que presten su ayuda. Si estas medidas de largo alcance no se

¹ Véase pág. 73.

adoptan, es dudoso que el racionamiento de los consumidores funcione apropiadamente, aunque en un período de aguda escasez es preferible aún un racionamiento defectuoso que la falta de racionamiento.¹

Pero si no se pone en operación un racionamiento, la lucha contra una aguda tendencia inflacionista resulta muy difícil. Sin embargo, otras medidas contra la inflación—tales como aumentar el abastecimiento de artículos esenciales a expensas de los artículos de lujo y crear impuestos a los beneficios o utilidades y a los altos salarios—serían inadecuadas para enfrentarse a cualquier grado de presión inflacionista. Si no hay racionamiento, es evidente que las importaciones de artículos de consumo necesarios para prevenir la inflación, deben ser mayores que bajo un sistema rígido anti-inflacionista que incluya el racionamiento. Pero el funcionamiento de las demás contramedidas mencionadas anteriormente, hará posible controlar efectivamente los precios, a un más bajo nivel de importaciones que lo que sería necesario, si estas contramedidas no se adoptaran.

Una de estas contramedidas es aumentar los abastecimientos de artículos esenciales, a expensas de los artículos de lujo o de semilujo. Esto induce a la presión inflacionista a dirigirse hacia el sector de artículos no esenciales y ayuda a estabilizar el precio de los artículos esenciales. Una medida con este propósito, que implica comparativamente pequeñas dificultades administrativas, es el control de importaciones y exportaciones. La estructura de las importaciones de artículos de consumo sería determinada de tal modo, que pudiera mantener lo más bajo posible el relativo intercambio de artículos de lujo (en su más amplio sentido) y aumentar, así, el relativo intercambio de artículos esenciales. Al mismo tiempo, tendría que prohibirse la exportación de artículos de consumo esenciales que sean escasos. Esto reduciría la cantidad de dinero disponible para pagar las importaciones, pero con adecuados planes para estas últimas, podría significar un aumento en las existencias de artículos esenciales, a excepción de los artículos no esenciales.

Un principio similar puede aplicarse a la manufactura de artículos de consumo. Esto implicaría, por supuesto, un problema administrativo mucho más difícil. La producción de las firmas manufactureras de artículos de consumo, por lo menos las que tengan mayores unidades, tendrían que controlarse de tal manera, que se garantizara que una gran proporción de esos artículos, fuera dedicada a artículos de consumo en masa. El modelo podría ser similar al

¹ Es interesante hacer notar que en algunas regiones de la India, el racionamiento de cereales, mantequilla, azúcar, kerosina y vestidos, tuvo éxito para garantizar a la población pobre abastecimientos mínimos de estos artículos de primera necesidad a precios razonables.

sistema de los artículos de utilidad (*utility goods*) que se desarrolló durante la guerra en la Gran Bretaña, o al sistema referente a la producción de artículos textiles, que estuvo funcionando en el Brasil. Además de asegurar la producción de artículos de consumo en masa, tales sistemas causan un ahorro de mano de obra, porque motivan una reducción del número de tipos, una simplificación del dibujo y una concentración de dibujos.

Debe notarse que como resultado de organizar el comercio extranjero y la producción doméstica para aumentar, en la medida que sea posible, las existencias de artículos de consumo en masa, los artículos de lujo (o aun los de semilujo) estarían con existencias muy escasas y esto aumentaría sus precios. Podrían prevenirse las utilidades anormales sobre tales artículos, creando impuestos sobre los artículos en cuestión, con el propósito de absorber la diferencia entre los "precios de escasez" y el "nivel normal de precios"; fijado a base de los costos.

Es también necesario considerar algunas medidas anti-inflacionistas que tienden a restringir la demanda. Una de estas medidas podría ser los impuestos sobre la renta y los altos salarios. Esto reduciría el poder adquisitivo de los grupos de rentas más altas y, por lo tanto, restringiría su demanda de artículos de consumo. Es particularmente importante si se junta con medidas para aumentar el abastecimiento de artículos esenciales, como se ha descrito anteriormente. Estas medidas harían escasos a los artículos de lujo (y aun a los de semilujo) y, por lo tanto, aumentarían fuertemente sus precios. El aumento del impuesto a la renta podría contrarrestar el aumento de los precios de artículos "no esenciales" que, hasta cierta medida, también los consume la población más pobre. Sin embargo, el aumento de los precios de artículos no esenciales induciría a la población más rica a gastar más en artículos de consumo en masa. Esta presión del impuesto a la renta podría prevenir estas actividades, en cierta medida, pero para que así suceda es necesario que los impuestos sean extremadamente altos.

*

* *

Pueden añadirse algunas pocas palabras más acerca del control de las inversiones y los precios de los artículos de inversión. El volumen total de las inversiones y los principales rasgos de su estructura, lo decidirán, probablemente, los gobiernos. Es importante que las inversiones que, como se deduce de lo anteriormente dicho, se llevarían a cabo a expensas del consumo, sirvan realmente para fomentar los recursos del país, de un modo razonable. A fin

de lograr este objetivo, todos los proyectos de amplia inversión privada (incluyendo las casas residenciales) tienen que ser autorizados y debe darse la autorización únicamente si el proyecto en cuestión se considera útil, desde el punto de vista del plan general de inversiones. Estas autorizaciones, los proyectos de inversión de los gobiernos y el anticipado volumen de menor adquisición de artículos de inversión, podrían balancear la existencia de los artículos de inversión importados y los producidos dentro del país, sobre lo que se basa el plan. Sería pues posible satisfacer la demanda de artículos de inversión, a precios controlados. Dos casos pueden surgir. En primer lugar, puede haber demasiados proyectos útiles de inversión privada comparados con la existencia disponible de artículos de inversión. Podría realizarse un ajuste de dos maneras: ya sea considerando como de menor urgencia algunos proyectos que haya planeado el gobierno y deteniendo, por lo tanto, su ejecución, o ya sea cancelando algunos proyectos privados de menor urgencia. En segundo lugar, puede suceder que se sómetan menos proyectos de inversión privada de cierto tipo, que lo que se considera conveniente dentro del propio campo de actividades de la industria privada, como por ejemplo, en la manufactura o en la construcción de casas residenciales. En tal caso, las autoridades públicas podrían cerrar la brecha, iniciando nuevas fábricas o construyendo viviendas.

EL PROBLEMA DEL AUMENTO DE LOS SALARIOS

Combatir la inflación por los métodos que se han discutido anteriormente, conduce a la restauración de la relación normal entre salarios y precios. Esta tendrá lugar, ya sea como resultado de las reducciones de los precios de los artículos que tengan escasa existencia, ya sea aumentando los salarios, especialmente aquellos salarios que quedaron fuertemente rezagados de los precios, durante la inflación de guerra. Sin embargo, podrá haber aún otras razones para aumentar los salarios, además de la liquidación de la herencia inflacionaria.

Parece probable que la presión de la industrialización de la economía de América latina, que tendrá lugar en el período de postguerra, será acompañada por una fuerte presión para aumentar los salarios. Habrá varias razones para que esto suceda. Algunos tipos de trabajadores serán escasos. Los sindicatos en las industrias en que se han establecido, crecerán en número de miembros y en fuerza. Los sindicatos penetrarán también en industrias en las que antes no habían puesto el pie y en las que los salarios hayan sido más bajos, comparados con los de los trabajadores organizados. Es pues, importante discutir brevemente las repercusiones que los

aumentos de salarios tendrán en un sistema en que las medidas descritas anteriormente hayan liquidado la inflación.

¿ Es posible mantener la estabilidad de los precios por el control de precios frente al aumento de salarios? Surgen dos problemas: a) la demanda puede ejercer una presión sobre los precios de artículos esenciales de consumo; b) el margen de utilidades, esto es, las utilidades por unidad de producción, tendrá que reducirse, si se estabilizan los precios mediante el control de precios.

En lo que se refiere al primer problema, una desviación de las utilidades hacia los salarios aumentaría evidentemente la demanda de artículos de consumo. Si funciona el racionamiento de artículos esenciales, podrá controlarse la situación. En la medida en que los trabajadores en cuestión vayan utilizando totalmente sus raciones, la ganancia adicional se gastaría sólo, relativamente, en artículos o servicios no esenciales o se ahorraría. El mayor uso de las raciones por los trabajadores, que no estaban en situación de usarlos totalmente antes del aumento de salarios, aumentaría en alguna forma la demanda de artículos esenciales; pero el aumento de la demanda debería balancearse con los abastecimientos, reduciendo en alguna forma las raciones. Si no funciona el racionamiento, el aumento de salarios necesitará mayor importación de artículos esenciales de consumo, que lo que de otro modo podría ser necesario.

A este respecto, la desviación de las utilidades a los salarios, en el caso de compañías extranjeras, merece especial atención. La reducción de las utilidades aumentaría *pro tanto* la balanza de pagos en cuenta corriente. Como resultado, podrá disponerse de una mayor suma correspondiente para importar artículos de consumo, a fin de afrontar la mayor demanda que surge de los aumentos de salarios. Puede objetarse que parte de las utilidades podrían invertirse y que el aumento de salarios podría, por lo tanto, reducir la inversión de capital extranjero. Sin embargo, debe recordarse que la inversión directa del capital extranjero en América latina se caracteriza, en general, por un alto retorno, considerando que es conveniente que el desarrollo de América latina debería basarse sobre empréstitos extranjeros de tipo bajo.¹

¹ Véase el siguiente extracto de la resolución relativa al mantenimiento del empleo total durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 27a. Reunión (París, 1945):

Deberían tomarse medidas para hacer frente a las necesidades de importación de los países agrícolas y productores de materias primas, y más particularmente a su demanda de mercancías esenciales, que sean necesarias para permitirles desarrollar sus recursos industriales y agrícolas, en la mayor medida posible.

Con objeto de facilitar la provisión de fondos para el pago de dichas importaciones, deberían concederse préstamos a largo plazo y a bajo interés, sea directamente por los países que puedan hacerlo, sea por mediación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Debe añadirse que el problema de la presión sobre los precios de artículos esenciales no surgirá, si la productividad de la mano de obra, en un año dado, aumenta proporcionalmente a las tarifas de salarios, porque entonces no habría desviación de las utilidades a los salarios: el costo salarial por unidad de producción se estabilizaría y con precios estabilizados, la utilidad por unidad de producción se estabilizaría también.¹

Debe considerarse en seguida del problema de la reducción del margen de utilidades, esto es, utilidades por unidad de producción. Se deduce del párrafo anterior que este problema (como el problema de la presión sobre los precios de artículos esenciales) no surge, si la productividad de la mano de obra, en un año dado, aumenta proporcionalmente a las tarifas de salarios.

Si, sin embargo, las tarifas de salarios aumentan más que la productividad, y los precios se mantienen estabilizados mediante el control de precios, el margen de utilidades se reduciría, si los precios se mantienen estabilizados.² Sin embargo, en donde el margen de utilidades sea alto—y este es el caso frecuente en la agricultura y la industria de América latina—cabría todavía suficientemente un aumento sustancial de salarios. Aun en las industrias en que el margen de utilidades sea relativamente bajo, los precios pueden mantenerse constantes, a despecho del aumento de salarios, mediante subsidios que puedan balancear, en favor de las firmas interesadas, el aumento del costo debido al aumento de los salarios.³ Si los subsidios son financiados por el impuesto a la renta, serán pagados, en último lugar, por el *pool* de las utilidades (y altos salarios).

Puede objetarse que una desviación de las utilidades a los salarios, que tiene lugar como resultado del aumento de salarios, afectará desfavorablemente a la inversión privada. Sin embargo, dos factores deben tomarse en consideración:

1) El proceso del desarrollo económico, que presupone un alto volumen de capitales de inversión, contribuirá a una mayor estabilidad en el empleo y en los ingresos, que en el pasado. Si las exportaciones decaen, los trabajadores que salen del empleo serán empleados como resultado del aumento del plan de inversiones; o encontrarán empleos en industrias de artículos de consumo, si tales industrias están en situación de aumentar su producción (surgiera una demanda adicional de artículos de consumo si se cortan las importaciones

¹ Este es el caso si el término medio por unidad de producción es estable; si baja, la utilidad neta por unidad de producción aumenta.

² A menos que el término medio por unidad de producción baje (véase nota precedente).

³ En el caso de artículos sujetos a impuestos indirectos (en particular artículos de consumo) pueden reducirse estos impuestos en lugar de pagarse subsidios.

como resultado de la baja de las exportaciones, a fin de balancear la afluencia y salida de divisa extranjera). Además, como el proceso de industrialización marcha hacia adelante, la economía de América latina depende cada vez menos de las condiciones del comercio extranjero. La mayor estabilidad del empleo, de los ingresos y de los precios, comparada con el pasado, y la expansión del mercado doméstico, reducirá considerablemente el riesgo de la inversión privada en América latina y esto contrarrestará los efectos de la reducción de las utilidades.

2) Si la inversión privada tiende a bajar como resultado del corte del margen de utilidades, no se necesitará trastornar el plan de inversiones. En todo caso, será probablemente necesario que los gobiernos de América latina intervengan, en muchos casos, en la esfera normal de la inversión privada, a fin de asegurar la ejecución del plan de inversiones. Y como se ha dicho anteriormente, si no hay una inversión privada adecuada de cierto tipo, las autoridades públicas tendrán que cerrar la brecha, ellas mismas, estableciendo fábricas, construyendo casas, etc., etc.

Como consecuencia de lo anteriormente dicho, será posible aumentar los salarios, sin trastornar la estabilidad del sistema de control de precios, pero esto requerirá mayor importación de artículos de consumo del que de otro modo sería necesario.

CAPITULO III

MIGRACIONES

En noviembre y diciembre de 1939, al reunirse la Conferencia en La Habana, el mundo aun no se había repuesto enteramente de la gran crisis económica durante la cual se interrumpió la emigración de trabajadores europeos hacia América. Con posterioridad a 1930, los europeos que se repatriaban de algunos países del Nuevo Mundo, eran más numerosos que los emigrantes que seguían dirigiéndose a él. Ya saneada, en cierta medida, la situación económica de los países de inmigración, la emigración aumentó en relación con las repatriaciones. De 1936 a 1938, período que precedió a la guerra, la emigración transoceánica, si bien muy inferior a la de antes de la crisis, aumentaba ya nuevamente. Pero esta recuperación fué de corta duración como consecuencia de la guerra. Fuera de los refugiados, en número siempre decreciente, las migraciones normales se han interrumpido casi completamente desde hace seis años.

Expresada en cifras, esta disminución dió a los Estados Unidos 70.756 inmigrantes o más bien refugiados durante 1940, habiendo decaído en los años fiscales de 1943 y 1944 a 23.725 y 28.551, respectivamente. Por lo que hace a los países latinoamericanos, las cifras son mucho más bajas. Pero la baja se manifiesta también en la falta de medidas en el campo de la reglamentación nacional e internacional de las migraciones durante el curso de los últimos seis años; después de la Conferencia de La Habana (1939) han sobrevenido pocos hechos nuevos, si bien algunos merecen particular atención. Sirven para hacer resaltar las tendencias que prevalecen actualmente en los países de inmigración y suscitan, por otra parte, problemas relativos a la organización general de las migraciones. Estos problemas y tendencias son los puntos que se tratan en las páginas que siguen, primero, en el campo nacional y, enseguida, en el internacional.

MIGRACIONES CONTINENTALES

Al interrumpir la emigración europea hacia América, la guerra acarreó la suspensión provisional del importante plan de colonización previsto en la República de Santo Domingo para el establecimiento

en ella de los refugiados. En cambio, provocó una crisis de mano de obra en algunos países de América, habiendo producido así movimientos migratorios exclusivamente americanos. El problema de la mano de obra se agravó en el Brasil debido a la industrialización y a las medidas impuestas por el esfuerzo bélico, lo que tuvo por efecto el acrecentamiento de las migraciones interiores, ya espontáneas, ya sistemáticamente organizadas por las autoridades. Los acuerdos pactados en 1942 entre el Brasil y los Estados Unidos previeron el aumento considerable de la producción brasileña de caucho e hicieron necesario el transporte de trabajadores, reclutados en su mayoría en los Estados del Noreste, hacia la región del Amazonas. Eran enormes las dificultades por vencer, pues se trataba de transportar y establecer allí a los trabajadores, sanear la región e intensificar la producción de artículos alimenticios.

Pero debe señalarse, sobre todo en relación con las migraciones continentales americanas el movimiento de trabajadores de Jamaica, Islas Bahamas, Honduras Británica y, principalmente México, hacia Estados Unidos. En la fecha en que terminaron las hostilidades con el Japón, alrededor de 400.000 trabajadores, comprendidos los inmigrantes canadienses que se regían por un sistema diferente, estaban ocupados en la agricultura, ferrocarriles e industrias americanas; sin embargo, expirados sus contratos, ya otros miles habían regresado a sus países de origen. Dos rasgos caracterizan especialmente a esta inmigración: fué temporal y tuvo lugar como consecuencia de acuerdos precisos celebrados entre el Gobierno americano y los gobiernos de los otros países interesados.¹ Los acuerdos bilaterales en materia migratoria eran frecuentes en Europa. Si se excluyen los arreglos relativos a la inmigración británica del Canadá, son muy pocos los así celebrados en el continente americano. Su utilización, como medio de reglamentar las migraciones transoceánicas entre el Viejo y el Nuevo Mundo, es digna de tomarse en consideración en el porvenir.

Los acuerdos celebrados entre los Estados Unidos y los países antedichos tienen como prototipo las negociaciones directas llevadas a cabo en agosto de 1942 entre las autoridades americanas y mexicanas. De hecho, si no por designio, en sus lineamientos generales corresponden a los principios establecidos en 1939 por la Conferencia Internacional del Trabajo en un Convenio y dos Recomendaciones sobre reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de trabajadores migrantes. El Convenio Internacional del Trabajo de 1936, relativo al reclutamiento de trabajadores indígenas, no fué ajeno

¹ Véase, O.I.T.: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXII, núm. 6, dic. de 1945, "Trabajadores extranjeros en los Estados Unidos durante la guerra", por Julia HENDERSON.

a algunos puntos de vista sostenidos por el Gobierno británico en los acuerdos concernientes a las Islas Barbados y a Honduras.

Reclutados bajo el control de las autoridades de los dos países interesados y advertidos con anterioridad de los detalles de las condiciones de trabajo y de vida en que, según los términos de los acuerdos, deberían establecerse, los migrantes eran transportados enseguida a expensas del Gobierno o de los empleadores americanos. La repatriación de los trabajadores se efectuaba en las mismas condiciones. En caso de enfermedad, el trabajador tenía derecho al beneficio de asistencia médica y, en caso de desocupación temporal, al de ayuda en especie. Los acuerdos no descuidaban tampoco los intereses legítimos de los trabajadores americanos, quienes no deberían ser desplazados por los inmigrantes extranjeros y, en realidad, se obtuvo el consentimiento de los trabajadores y de los empleadores antes de admitir en cualquier comunidad a trabajadores extranjeros. Además, los trabajadores americanos no deberían sufrir, como resultado de su concurrencia, baja alguna en sus salarios u otras condiciones de trabajo. En otros términos, los acuerdos establecieron la igualdad de trato y previeron las medidas conducentes para que esta igualdad no resultare afectada por discriminaciones raciales. En el caso de México, los inspectores mexicanos del trabajo estaban autorizados a internarse en los Estados Unidos, a expensas de ambos gobiernos, para vigilar la aplicación del acuerdo.

El acuerdo américo-mexicano posee otro rasgo digno de atención. Debía efectuarse, bajo el control de las autoridades americanas, un descuento por adelantado (10 por ciento) del salario del trabajador, que el interesado habría de recibir después de su retorno a México. Este hecho tiene un valor propio; a fines de 1944 los obreros mexicanos ocupados en la agricultura americana y los emigrantes reclutados por los ferrocarriles habían recibido, por concepto de salarios, 90 y 147 millones de dólares, respectivamente. Pero es preciso subrayar la finalidad de las autoridades mexicanas; en efecto, pudieron utilizar los dólares así acreditados a México como contraprestación al envío, de parte de los Estados Unidos, de los implementos agrícolas necesarios para el establecimiento como colonos independientes de los trabajadores repatriados.

POLÍTICA INMIGRATORIA

Las tendencias manifestadas en el curso de los últimos años en los países de América se manifiestan, tanto por las declaraciones de las personalidades autorizadas, como en menor grado, por la reglamentación en vigor. Estas declaraciones, han sido con frecuencia acompañadas de artículos de prensa, que subrayan la

importancia de la inmigración y de la colonización como medios para el desarrollo económico y el auge demográfico del continente.

En el Brasil los estudios detallados hechos por el Consejo de la Inmigración y Colonización y por los otros servicios competentes en previsión de una fuerte emigración en los años de postguerra han dado como resultado el decreto-ley núm. 7967 de fecha 18 de octubre de 1945. Este decreto-ley contiene importantes modificaciones de la reglamentación vigente y hace más fácil la inmigración que lo que fué en el pasado al suprimir algunos de los documentos exigidos anteriormente para obtener la visa consular. Se mantiene el sistema de las cuotas por nacionalidades pero es posible llevar de un año a otro los saldos anuales no utilizados. Además no están comprendidos en las cuotas "los inmigrantes dirigidos", es decir, aquéllos a quienes se introduce, en grupos, por las autoridades o los particulares. En Chile se anunció la creación de una Comisión Coordinadora de Inmigración, encargada de estudiar el volumen y la composición étnica y profesional de la corriente migratoria que podría convenir más al país. Al rendir su informe ante el Congreso, correspondiente a la legislatura ordinaria de 1943, el entonces Presidente de Colombia, Sr. Alfonso López, dijo que su país sufre de la falta de inmigrantes y recomendó que se emprendier una política constructiva en materia de inmigración. Si algunos países, como el Canadá, deben esforzarse primero por colocar a sus soldados desmovilizados y trabajadores antes ocupados en las industrias de guerra, por su parte otros países ya elaboran planes positivos concernientes a la inmigración. El Sr. Parra Pérez, ex-Ministro de Asuntos Extranjeros de Venezuela, ha declarado que su país adoptará después de la guerra una actitud positiva, si bien dentro de un plan minuciosamente establecido, respecto a la inmigración. La elaboración de este plan se encomendó a un Comité perteneciente a la Comisión interministerial encargada del estudio de problemas de postguerra.

En el plano interamericano, conviene señalar que, el Primer Congreso Demográfico Interamericano, celebrado en México del 12 al 21 de octubre de 1943, sugirió que los países americanos incluyan la cuestión de las migraciones en sus planes de postguerra, teniendo en cuenta su propia capacidad de absorber a los inmigrantes desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, y que la Tercera Conferencia Interamericana de Agricultura, reunida en Caracas en los meses de julio y agosto de 1945, consagró particular atención a la cuestión de las migraciones para colonización y adoptó toda una serie de resoluciones tendientes a orientar, tanto la acción internacional como la acción interamericana y, a colocar a esta última en relación con la acción internacional sobre un plano mundial.

Debe hacerse notar que estas resoluciones presentan gran analogía con las adoptadas por la Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, principalmente en su reunión de La Habana en 1939. Así pues, la Conferencia Interamericana de Agricultura ha recogido la idea de crear, en cada país interesado, servicios encargados de estudiar las posibilidades de colonización de conformidad con sus planos respectivos de fomento económico y social. Ha recomendado a los gobiernos de los países americanos que, teniendo en cuenta la necesidad de acordar a los trabajadores agrícolas nacionales la ayuda técnica, económica y social destinada a elevar sus niveles de vida, deberían también prever el establecimiento de inmigrantes agrícolas debidamente seleccionados, sin discriminación de raza, idioma o credo.

La Conferencia de Caracas examinó igualmente la acción internacional, sin la que no puede esperarse que se reanuden ordenadamente los movimientos migratorios, y ha adoptado recomendaciones, a las que se hace mención en otra parte de este capítulo, que tienden sobre todo a apoyar la acción de la Organización Internacional del Trabajo y a utilizar los servicios de la Oficina.

RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE INMIGRACIÓN

En relación con el caso del Brasil, ya citado, los planes en elaboración aun no se han traducido, si es que alguna vez deben llegar a serlo, en modificaciones de conjunto de las legislaciones en vigor, o en reformas importantes de los Servicios de Inmigración y Colonización. Mientras tanto, no carece de interés hacer resaltar, en beneficio de la Conferencia, los rasgos esenciales que se desprenden de dicha legislación y que dominan todavía en el campo de la política de inmigración de los Estados de América.

Las leyes y los reglamentos que rigen actualmente en los países de América en materia de inmigración, evidencian, en conjunto, un carácter restrictivo y unilateral, exceptuando algunos acuerdos concernientes a colonización pactados entre Argentina y diversos países europeos, cuya aplicación se suspendió debido a la guerra. La crisis económica, la desocupación consiguiente, la necesidad de proteger a la mano de obra nacional, el deseo, en suma, de impedir el aflujo desordenado de trabajadores que no estarían en condiciones de ocupar y entre los cuales podrían encontrarse elementos indeseables, explican la acción emprendida por los países de América levantando barreras a la admisión de extranjeros. Puede decirse que durante los diez años que precedieron a la Conferencia de La

Habana las migraciones perdieron poco a poco su carácter libre en algunos países ya muy adelantados. En ocasiones, las medidas unilaterales de los países de inmigración han provocado contramedidas de los de emigración. La situación resultante y prevalente en la actualidad es que, salvo en el Imperio Británico, ninguna organización sistemática ha substituído a las migraciones libres. El problema que se plantea más agudamente para los años de postguerra es el de alcanzar, paso a paso, dicha organización sistemática.

La tendencia de la reglamentación vigente en los países de América es la selección de los inmigrantes desde el punto de vista individual, étnico y, sobre todo, profesional. Pero este principio de selección, reafirmado repetidas veces por numerosas personalidades americanas, no se encuentra en general garantizado sino por medidas de orden más bien negativo, consistentes mucho más en rechazar a elementos indeseables que en proceder sistemáticamente al reclutamiento de los inmigrantes necesarios.

Desde el punto de vista étnico, la selección sólo conduce a admitir inmigrantes pertenecientes a las nacionalidades que han contribuído más, durante el pasado, a la formación demográfica del país de inmigración. Así, la política de inmigración se convierte en un aspecto de la política demográfica en su conjunto. La finalidad que se persigue es la de asegurar, tan rápidamente como sea posible, la asimilación del inmigrante. Mas también en este campo son escasas las medidas positivas. Hasta ahora pocos Estados se han inspirado activamente en la Recomendación de la Conferencia de La Habana, que los invita a estudiar las medidas sociales más apropiadas para facilitar la adaptación del inmigrante, desde el punto de vista técnico, social y psicológico, al nuevo medio en que está llamado a vivir. En el pasado, la política de selección étnica ha conducido a discriminaciones injustas, como las que afectan a los asiáticos, y que, en lo que se refiere a los chinos, han sido suprimidas o aligeradas en el curso de los últimos años en Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y El Salvador. Debe recalcarse con satisfacción esta flexibilidad de dichas reglamentaciones.

Desde el punto de vista profesional, las leyes vigentes en casi todos los países de América latina se traducen en disposiciones que imponen a las empresas, especialmente a las industriales, un límite máximo del número proporcional de trabajadores extranjeros ocupados en ellas.¹ A partir de la guerra su aplicación se hizo todavía más estricta en Cuba y Paraguay. De hecho, las proporciones así fijadas al empleo de trabajadores extranjeros que varían

¹ Hay pocos casos todavía en los que no se permite el trabajo de extranjeros.

según los países, del 10 al 33 por ciento, son generalmente muy superiores al porcentaje de la población extranjera que vive en los países de América en relación con la parte activa de las poblaciones nacionales. No tienen por efecto la reducción de la inmigración, aun cuando en ocasiones han provocado la desocupación y repatriación de numerosos extranjeros desde el momento en que comenzaron a aplicarse.

Se ha comprobado que estas medidas son más bien de orden interior; como se aplican al mercado nacional del empleo, no afectan a la inmigración sino por reacción. En rigor, no establecen eventualmente la selección profesional de los inmigrantes sino hasta después de su admisión por los países de inmigración. La negativa de otorgárseles contratos es el medio de que disponen los inmigrantes para recibir informes acerca de las profesiones o empresas en que se ha alcanzado ya el porcentaje establecido. Para poder hablar de selección profesional organizada, es conveniente que esta información sea comunicada al inmigrante antes de su partida para el país de inmigración; en caso contrario, su inmigración puede traducirse, o en un fracaso o en un derroche. Por otra parte, esto exige un sistema de oficinas públicas de colocación, o sea, una organización apropiada del mercado del empleo, y, por la otra, de un enlace entre este sistema y las autoridades encargadas de la inmigración. A falta de una organización semejante, que requiere mucho tiempo para establecerla, es necesario utilizar otros métodos para dar atención a las necesidades del empleo, al cual debe adaptarse la inmigración. En el Brasil por ejemplo el mismo decreto-ley de 18 de septiembre ya citado preve que en los lugares en que no existan todavía las Oficinas Públicas de Colocación corresponde a las organizaciones sindicales informarse respecto a las necesidades de mano de obra industrial y agrícola. No obstante, si se quiere que la inmigración tenga lugar conforme a un plan, no se podrá ignorar el medio recomendado por la Conferencia de La Habana, a saber: "establecer organismos de carácter permanente que, con la colaboración de patronos y obreros, estudien de manera continua las necesidades migratorias y colonizadoras respectivas y hagan conocer sus conclusiones a la Oficina Internacional del Trabajo".

PREFERENCIA DADA A INMIGRANTES AGRÍCOLAS

En la medida en que se limita a establecer distinciones entre inmigrantes industriales y agrícolas—y hasta ahora no ha ido más lejos— la política de selección profesional se remonta a un pasado lejano, durante el cual los segundos eran objeto de ventajas especiales en diversos países, como la del reembolso de los gastos de

viaje y la de concesión gratuita de tierras. Cuando, hacia fines de 1935, se había atenuado la crisis económica, las restricciones aplicadas por los países latinoamericanos tenían como mira principal más a los inmigrantes industriales que a los agrícolas. Estos no encontraban, en tanto que asalariados, las mismas posibilidades que antes, pero las autoridades latinoamericanas y aun las canadienses han seguido considerando que, de reunirse nuevamente las condiciones necesarias para su éxito, les sería ventajosa la inmigración colonizadora. Ya expresado en la Conferencia de Santiago, este punto de vista condujo a convocar, de parte de la O. I. T., la Conferencia de Expertos de Cooperación Internacional Técnica y Financiera en materia de Migraciones Colonizadoras.¹

Ciertamente, en la América latina y en el Canadá existen posibilidades para el desarrollo de la colonización. Estas posibilidades deberán aprovecharse en gran medida para asegurar la elevación del nivel de vida no sólo en el campo, sino también en las ciudades. Un estudio de la Oficina Internacional del Trabajo² hace resaltar el grado en que la población de numerosos países de este continente carece de los principios nutritivos esenciales. Así, como ya se ha hecho, únicamente la creación sistemática de colonias en los alrededores de las ciudades podría asegurar el establecimiento de numerosos agricultores, contribuyendo con ello, al mismo tiempo, a la solución del problema de alimentar a las poblaciones urbanas. Sería pues ventajoso, por cierto, reservar en dichas colonias determinado número de lotes a los agricultores europeos especializados en la horticultura y pequeña ganadería. Así se desarrollaría, paralelamente a la admisión de inmigrantes agrícolas, la colonización interior.

Los sucesos producidos desde el comienzo de la guerra han ampliado todavía más las posibilidades de colonización en la América latina. La escasez mundial de artículos alimenticios producirá probablemente una elevación de los rendimientos de la agricultura con relación a los de la industria. Este factor, por sí mismo, no es decisivo; hace un cuarto de siglo no habría conducido, probablemente, más que a un acrecentamiento de la inmigración de trabajadores asalariados a los grandes dominios agrícolas. No obstante, en la actualidad estos latifundios están fraccionados, o en vías de serlo. La ley agraria de Colombia, de 31 de diciembre de 1944, que faculta al gobierno a expropiar las tierras insuficientemente cultivadas en provecho de los agricultores no propietarios, es un ejemplo reciente. La política demográfica seguida actualmente

¹ *La Coopération internationale technique et financière en matière de migrations colonisatrices.* B.I.T.: Etudes y Documents, Série O, Ginebra, 1938.

² *Encuestas sobre el consumo de alimentos y la nutrición en las Américas*, por Robert Morse WOODBURY, Montreal, 1942. Este estudio se ha publicado tanto en español como en portugués.

por diferentes Estados de América, cuya población es insuficiente con relación a su extensión geográfica y a sus recursos potenciales, influirá también en favor de la colonización. Pero el factor más importante, a este respecto, será la política de expansión económica y de elevación del nivel de vida que es, no sólo de orden nacional, sino que también pertenece al plan de colaboración de las Naciones Unidas y ya ha encontrado expresión en los acuerdos de Bretton Woods. Por consiguiente, puede esperarse que los países de América latina sigan dando, durante los próximos años, consideración favorable a la inmigración colonizadora.

MEDIDAS RECIENTES DE COLONIZACIÓN

En algunos países, por lo menos, se tomaron medidas en este campo después de iniciada la guerra. En Argentina, la Ley núm. 12.636 de 2 de septiembre de 1940 procura esencialmente "poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios". La ley se refiere sobre todo a la colonización interior, pero el Consejo Agrario Nacional, instituido por la misma, al cual se han asignado sumas importantes, puede también considerar la posibilidad del establecimiento de colonos extranjeros a razón de 25 por ciento del total. Está facultado para pactar acuerdos con esta finalidad, ya sea directamente con los grupos de inmigrantes, ya sea con empresas privadas que no persigan fines lucrativos. En las provincias, en especial en la Provincia de Buenos Aires por parte del Instituto Autárquico de Colonización, se han tomado asimismo medidas sobre colonización.

Creada el 4 de octubre de 1943 (Decreto-ley núm. 5878), la Fundación del Brasil Central es una institución ampliamente autónoma encargada de fomentar el valor y explotar la riqueza de la superficie y del subsuelo, comprendiendo la energía hidráulica, de una vasta región actualmente despoblada y situada en las partes central y occidental del Brasil. La Fundación también tiene facultades amplias, en el campo económico-social, para proseguir la colonización de la región por nacionales—en un 50 por ciento cuando menos—y por inmigrantes extranjeros. El Gobierno federal, al cual deben someterse por adelantado todos los planes, reasumirá después de diez años la administración de las regiones, colonizadas y con tierras aptas para el laboreo con todas las construcciones y materiales en ellas existentes.

En el Ecuador, numerosas obras públicas, previstas por los Decretos presidenciales de junio y agosto de 1944, forman parte de

un plan económico de conjunto destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aumento de la producción de artículos alimenticios. Deben colonizarse las tierras abandonadas y, con este fin, el Ministerio competente está facultado para pactar contratos con el objeto de admitir colonos extranjeros en el país. En Venezuela, tanto el gobierno como la opinión pública dan atención sostenida a la cuestión del establecimiento de agricultores europeos; en la actualidad, los planes están en estudio.

Debe hacerse notar que, según los proyectos mencionados, la colonización está íntimamente asociada a las obras de fomento. En vista de este hecho, revestirán importancia todavía mayor los problemas de organización planteados desde antes de la guerra.

NECESIDAD DE INMIGRACIÓN INDUSTRIAL

A pesar de las tendencias acabadas de indicar, no podrá mantenerse en la misma proporción la preferencia de que han gozado hasta ahora, en los países de América latina, los inmigrantes agrícolas frente a los industriales. En efecto, es difícil, si no imposible, proseguir la realización de planes de colonización sin contemplar el establecimiento de trabajadores industriales en cada nuevo centro; por otra parte, si se lleva a cabo en amplia escala, la colonización abrirá mercados nuevos a los productos fabricados. Independientemente de este papel subsidiario, la inmigración de trabajadores industriales podría hacerse más indispensable, dadas las necesidades de mano de obra creadas por la industrialización, cuestión que se estudia en otro capítulo de esta Memoria. Sin duda, las nuevas industrias atraerán, en primer lugar, la atención de los jóvenes que terminan sus estudios escolares; los países de América latina se encuentran en pleno auge demográfico y su mercado del empleo recibe cada año un número mayor de trabajadores nuevos en proporción al que pierde de antiguos. No obstante, conforme al ritmo ya alcanzado por la industrialización en algunos países y que podrá alcanzar en otros, es preciso no excluir la posibilidad de recurrir a los inmigrantes, si no se quiere agotar la mano de obra que falta ya en la agricultura. Aun cuando no se trate de una inmigración en masa, quizás conviniere más la contratación de extranjeros, técnicos u obreros especializados. Por otra parte, éstos quedan en gran medida fuera de las restricciones impuestas a la inmigración durante el curso de los últimos diez años en los países latinoamericanos. Pero dicha derogación de las restricciones existentes deberá completarse, llegado el caso, con medidas activas, algunas de orden internacional tendientes al reclutamiento de trabajadores industriales en Europa.

En efecto, si las migraciones siguen, durante los años de post-guerra, el curso trazado en planes preestablecidos será importante para los países de inmigración alcanzar un equilibrio conveniente entre la admisión de agricultores y la de obreros industriales. Hasta ahora, el método ha consistido generalmente en aceptar a los unos rechazando a los otros. En otros términos, se estima que la selección puede llevarse a cabo mediante el simple procedimiento de eliminación. Es preciso subrayar que en casi todos los países europeos, sobre todo, en los preferidos por los países de América, desde el punto de vista étnico, la proporción de la población activa dedicada a la agricultura es bastante inferior que en América latina; asimismo, los procedimientos de eliminación étnica, por una parte, y profesional, por la otra, pueden tener como único resultado reducir la inmigración global más allá de los límites deseados realmente por los países de inmigración. También puede darse el hecho de que siendo efectivamente agricultores los inmigrantes admitidos, una vez transportados, se establezcan en las ciudades. En efecto, en el pasado la emigración no ha sido con frecuencia sino una forma de éxodo rural, conforme al cual el campo se encontraba en un país y el centro urbano en el otro. Esto se ha comprobado en el Canadá, en donde se abrían perspectivas excelentes a los agricultores. Parece ilusorio, de parte de los países de inmigración, confiar en los reglamentos para llevar a cabo la fijación del inmigrante a la tierra. Por consiguiente, es preciso que los países de inmigración dispongan de medios para asegurar la ocupación del inmigrante desde antes de su partida, lo que supone, como se ha dicho, medidas sistemáticas relativas al reclutamiento. Por otra parte, es conveniente que sean de tal naturaleza que lo ayuden a arraigar en el género de actividad a la cual lo destinan, ofreciéndole las condiciones que busca: perspectivas de éxito como colono y salarios suficientes como trabajador industrial.

TENDENCIAS DE LOS PAÍSES EUROPEOS

Las medidas de organización se imponen también en virtud de la presencia, en Europa, de un gran número de refugiados que, o no pueden, o no quieren, volver a sus países de origen, a quienes la Oficina Intergubernamental de Refugiados se esfuerza por encontrarles un lugar donde puedan establecerse. Representan el saldo de más de 40 millones de personas arrancadas de sus hogares durante la guerra.¹ En ocasiones, los países de inmigración han manifestado temores respecto a los refugiados. Sin embargo, en la

¹ *Desplazamientos de población en Europa*, por Eugene KULISHER, Estudios y Documentos, Serie O (Migración), núm. 8, Montreal, 1943.

actualidad éstos pertenecen por su origen a tantas nacionalidades, profesiones y religiones diferentes, que ahora será más fácil que antes seleccionarlos apropiadamente. A esto tiende el decreto venezolano del 28 de diciembre de 1944, que instituyó una comisión gubernamental, cuya primera función será la de hacer investigaciones acerca de los refugiados europeos dispuestos a establecerse en Venezuela.

Las medidas de organización, unas de orden internacional, las otras nacional, podrán ser también solicitadas por los países europeos, como condición a la emigración de sus nacionales. Sin pretensiones de hacer una apreciación prematura en cuanto al volumen probable de dicha emigración, deben hacerse resaltar en apoyo de esta afirmación algunos factores bien señalados desde antes de la guerra. Los unos son de orden social, los otros más bien político.

Desde el punto de vista social, cualesquiera que sean las privaciones prevalecientes en la actualidad, ha habido en Europa, durante el curso del último cuarto de siglo, una evidente tendencia hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas. Se parcelaron grandes latifundios y este factor, unido a la baja de la natalidad, ha hecho menos aguda la sobrepoblación de los campos. Países antes exclusivamente agrícolas se esforzaban por desarrollar la industria, debido a lo cual aumentaban las posibilidades de empleo. La política social prolijada por la Organización Internacional del Trabajo ha dado, por otra parte, resultados importantes. La jornada de ocho horas, el aumento del reposo, la protección materno-infantil, los seguros sociales, comprendido el de desempleo, y la intervención cada vez mayor de las organizaciones obreras, han dado a las masas mejores condiciones de vida en la actualidad y más esperanzas para el futuro. El trabajador—agrícola o industrial, más exigente e ilustrado—experimentaba un cambio psicológico y vacilaba mucho más en expatriarse si no estaba seguro de obtener un porvenir claramente mejor en el país de adopción que en aquél al cual renunciaba. Desde antes de la guerra la emigración no estaba determinada únicamente por las diferencias de presión demográfica o de nivel económico entre los países interesados, sino también por las diferencias entre las medidas respectivas de protección social. Los países de América que estén desosos de recibir inmigrantes, deben tomar en cuenta este factor.¹

Desde el punto de vista político, se notaba en Europa desde antes de la guerra, aun de parte de los países que no abrigaban designios imperialistas, una fuerte tendencia a controlar estrechamente la emigración. Los guiaban diferentes motivos, que pro-

¹ En cambio, puede existir una fuerte inclinación para emigrar, durante los próximos años, debido al sentimiento de inseguridad engendrado por la guerra.

bablemente subsistirán en el porvenir: el deseo de reducir las pérdidas demográficas, la esperanza de poder alcanzar el empleo total mediante una planificación eficaz de la economía, proyectos de hacer productivos los territorios coloniales para los países que los poseen y, sobre todo, el sentimiento de las responsabilidades del Estado con respecto a la suerte de sus ciudadanos. Por otra parte, los países de América tienden también a controlar la emigración de sus nacionales, cuando tiene lugar, como lo evidencian los acuerdos pactados entre México y los Estados Unidos y las disposiciones legales sobre emigración, como las del Código del Trabajo promulgado en Costa Rica en 1943. Sin duda, el control de la emigración se desarrollará cuando Europa haya recuperado cierta estabilidad. Si se realiza esta predicción, es muy probable que el consentimiento del gobierno interesado sea requisito para todo importante éxodo europeo. Entonces se aplicarán probablemente a las migraciones transoceánicas acuerdos bilaterales o multilaterales pertenecientes al género de los recomendados en 1939 por la Conferencia Internacional del Trabajo.

ACCIÓN INTERNACIONAL

La interrupción o la reducción excesiva de los movimientos migratorios, así como otros cambios internacionales posteriores a la gran crisis económica, ha pesado poderosamente sobre el mundo de anteguerra. En algunos países de emigración se agravó la sobrepoblación agrícola; en los de inmigración se suspendió el desarrollo de las posibilidades económicas, y, en el mundo en general, se intensificaron los desequilibrios económicos. Las migraciones intercontinentales constituyen uno de los más importantes elementos de la obra inmensa de reconstrucción que se plantea hoy día. Por necesarias que sean, sin embargo, "las migraciones internacionales desordenadas pueden causar trastornos económicos y sociales en los países interesados y crear serias dificultades individuales a los propios migrantes..." según los términos empleados por la Conferencia de Filadelfia, celebrada durante abril-mayo de 1944. Por consiguiente, es de importancia vencer los obstáculos que se oponen a su organización sistemática. Esto no se habría obtenido mediante la acción unilateral y carente de coordinación de los países de emigración o de inmigración; es preciso establecer una cooperación entre ambos, no sólo de conjunto, sino extensiva también a cada uno de los numerosos aspectos que implica la cuestión. La O. I. T. se dedica desde hace largos años al estudio de este problema.

A partir de 1936, año en que se reunió la Primera Conferencia de los Estados de América Miembros de la O. I. T. se han proseguido estos trabajos especialmente en dos direcciones: las migraciones de los trabajadores asalariados, por una parte, y las migraciones colonizadoras, por la otra, entendiéndose que numerosos de los resultados alcanzados en uno de los campos pueden aplicarse también en el otro.

En cuanto a los trabajadores asalariados, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1939 un proyecto de Convenio y dos Recomendaciones que reglamentan su reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo. El Convenio obliga a los Estados que lo ratifican a observar determinados principios generales concernientes a la información y a la ayuda que deben darse a los trabajadores inmigrantes, su reclutamiento en el país de emigración, introducción y colocación en los países de inmigración; también considera la igualdad de trato que deben recibir los trabajadores extranjeros y nacionales. La primera Recomendación se refiere principalmente a los métodos de aplicación de estos principios por las leyes nacionales. La segunda Recomendación invita a los Estados recíprocamente interesados en los movimientos migratorios, que revistan cierta importancia o carácter colectivo, a pactar acuerdos bilaterales o multilaterales para asegurar la mejor aplicación de las disposiciones del Convenio y de la primera Recomendación. Les sugiere, por otra parte, diversos métodos de colaboración para llegar a una reglamentación práctica y corriente de las cuestiones que plantea la organización del reclutamiento, colocación y reglamentación de las condiciones de trabajo de los trabajadores inmigrantes. Las disposiciones contenidas en estos textos conservan, como ya se indicó, todo su valor para los países que quisieren reemprender, después de la guerra, la emigración o la inmigración de trabajadores, en condiciones satisfactorias, tanto para los mismos migrantes como para sus trabajadores nacionales, y conforme al interés del mercado nacional del empleo.

Por lo que toca a las migraciones colonizadoras, la Conferencia de Expertos para el estudio del problema de la cooperación internacional, técnica y financiera, celebrada en Ginebra durante febrero-marzo de 1938, ya mencionada en esta Memoria las estudió ampliamente. Esta Conferencia, cuya convocatoria estaba enlazada a una resolución tomada en la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la O. I. T. llegó a conclusiones unánimes concernientes a la solución de algunos de los problemas que plantea la colonización: informes que los gobiernos de los

países de emigración deben reunir con anterioridad a todo movimiento de colonización, por una parte, y los de inmigración, por la otra; medios de intercambio regular entre ellos de estos informes; creación o desarrollo de organismos oficiales de colonización y sus relaciones con los organismos privados; diversos factores que deberían tener en cuenta en sus planes de colonización los países de inmigración, comprendidas las medidas de orden administrativo y fiscal conducentes a asegurar su éxito; medios más apropiados para reducir el costo de la colonización para aligerar la deuda inicial del colono y los gastos del organismo de colonización; medidas susceptibles de facilitar el transporte de los bienes de los emigrantes, del país de emigración al de inmigración, y, en fin, los organismos de cooperación bilateral que los países deseosos de fomentar mutuamente los movimientos migratorios tuvieran interés en crear para coordinar su acción y aumentar su eficacia.

Por otra parte, la Conferencia de Expertos ha sugerido que el Consejo de Administración de la O. I. T. cree una Comisión Internacional de Migraciones Colonizadoras, cuya tarea debería consistir esencialmente en facilitar la coordinación continua de la acción de los países de emigración con la de los de inmigración, así como de estudiar los problemas de orden financiero que se oponían, antes de la guerra, al auge de las migraciones colonizadoras. El Consejo adoptó esta sugerencia.

En efecto, esta última ha tratado la cuestión de las migraciones y, en particular, de las colonizadoras. Abordó una serie de principios en los que, conforme a ella, deberían inspirarse los países de inmigración para organizar las instituciones oficiales de inmigración y colonización. Formuló además dos resoluciones, mediante las cuales pidió a la O. I. T. que estudiase otros problemas diferentes, planteados por las migraciones colonizadoras, en resumen: *a)* la organización de comisiones de expertos con miras a determinar las posibilidades y el costo de la colonización de determinadas regiones; *b)* la composición más adecuada de dichas comisiones, desde el punto de vista de los conocimientos técnicos de sus miembros; *c)* las bases sobre las cuales podría organizarse un instituto internacional para el financiamiento de la colonización, así como la naturaleza y las fuentes de sus capitales; *d)* los principios que deberían regir a los organismos no oficiales de colonización, y *e)* la organización de la selección técnica de los colonos.

Conforme al deseo expresado por la Conferencia de La Habana, estos problemas deberían estudiarse llegado el caso, en consulta con la Comisión Permanente de Migraciones Colonizadoras. Sin embargo, era imposible y, por otra parte, carecía de objeto, estando en plena guerra, convocar la reunión de esta Comisión. Lo será bien

pronto y su competencia será más amplia. Desde 1944 el Consejo de Administración ha estimado que convendría, en efecto, ampliar el campo de acción de la Comisión, encargándole el examen del problema de las migraciones en conjunto y no solamente bajo el aspecto de la colonización. Esta gozaba de una especie de primacía exclusiva durante los años de anteguerra, porque parecía ofrecer una solución posible frente a la interrupción de los movimientos migratorios. Pero si, conforme al espíritu de la Carta del Atlántico, se inicia la acción internacional con miras al fomento general de la prosperidad económica, las necesidades de inmigración que pudieren resultar de ella interesarán no solamente a los colonos, sino también a numerosas clases de trabajadores manuales y profesionales. La Comisión Internacional Permanente de Migraciones Colonizadoras representa así la culminación de una prolongada acción internacional que tuvo su origen en la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la O. I. T.

Según su orden del día, está llamada a discutir, además de las discriminaciones con respecto a los inmigrantes de determinadas razas, las perspectivas actuales en materia de migraciones y, sobre todo, las formas de cooperación internacional susceptibles de facilitar la reanudación organizada de los movimientos migratorios. Los numerosos Estados que ya se han adherido a la Comisión, entre los cuales se cuentan diversos Estados de América, tendrán la oportunidad de hacer valer ampliamente sus puntos de vista respectivos acerca de diferentes problemas que esperan todavía una solución internacional.

La importancia de esta coordinación internacional fué debidamente reconocida por la Tercera Conferencia Interamericana de Agricultura, a la que ya se ha hecho mención. En una resolución esta Conferencia recomendó, en efecto, a los gobiernos de los países americanos que respalden formalmente y aporten su concurso a la obra que realiza la Comisión Permanente de Migraciones de la Oficina Internacional del Trabajo y que participen en sus labores; asimismo, solicitó que la Oficina Internacional del Trabajo encargara a la Comisión Permanente de Migraciones la cuestión de buscar, en colaboración eventual con otros organismos internacionales, los principios que pudieran servir de base para acuerdos bilaterales o multilaterales, de manera que pueda alcanzarse una organización positiva de las migraciones, en general, y de las migraciones de colonización en particular.

CAPITULO IV

SEGURIDAD SOCIAL

EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los signatarios de la Carta del Atlántico reconocieron que la seguridad social era un corolario a los tradicionales derechos del hombre. La seguridad social es una prueba para la eficacia de los regímenes existentes de seguro social y, por extensión, de la política nacional y aún internacional, ya que el seguro social sólo puede tener éxito si las posibilidades que acepta se mantienen dentro del marco de la aplicación de la política económica y de salud pública. Se considera al seguro social como el medio por el cual la seguridad social llega al pueblo cuando se ha alcanzado un cierto nivel de producción y de salud.

Los países americanos, en los que después de 1930 el seguro social se ha extendido y desarrollado constantemente, se reunieron en Santiago de Chile en 1942, para celebrar la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. En la Declaración de Santiago de Chile formularon una filosofía de la seguridad social, expusieron el rol del seguro social y un programa de cooperación interamericana. En vista de su importancia fundamental se transcribe a continuación el texto de la Declaración de Santiago:

I. SEGURIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA

1. La Sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

2. El poder de los recursos económicos y técnicos, debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.

3. El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

4. Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

5. El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.

II. SEGURO SOCIAL

6. El seguro social, como expresión de la seguridad social está llamado a:

- a) organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia;
- b) restablecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente;
- c) procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia.

III. UN PROGRAMA CONTINENTAL

7. Una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas equitativamente, y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

8. La salud, la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana interesan también a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental.

9. Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las Naciones de América un acervo común de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de su unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidades.

10. Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social establecerá nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reforzará la fe en el futuro de América.

IV. UNA ASPIRACIÓN MUNDIAL

11. Las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social, constituyen su aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la paz.

La Conferencia adoptó varias resoluciones que, inspirándose en la Declaración, definen los objetivos que debe alcanzar el seguro social a fin de cumplir adecuada y económicamente sus funciones de otorgador de la seguridad social. En líneas generales estas resoluciones recomiendan:

la extensión del campo de aplicación del seguro obligatorio para incluir en él a los trabajadores agrícolas, servidores domésticos, trabajadores intelectuales e independientes;

el otorgamiento de prestaciones en dinero en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación, y en caso de incapacidad y muerte debidas a accidentes industriales y enfermedades profesionales;

el otorgamiento de asistencia médica y exámenes preventivos de salud para los asegurados y sus familias;

la unificación en un sistema integral de las distintas ramas del seguro social, incluyendo el seguro de riesgos profesionales;

la unificación o coordinación de la asistencia social con el seguro social.

La seguridad social fué un punto importante del orden del día de la 26a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia, 1944). La Oficina tuvo la difícil tarea de preparar para el estudio de esta Conferencia, los proyectos de Recomendación que guiarían a los Estados Miembros en la planificación de su política de seguridad social de postguerra. Evidentemente que los Convenios adoptados por la Conferencia entre ambas guerras sobre cada una de las ramas tradicionales del seguro social, debieron continuar siendo la base de estas nuevas Recomendaciones. Pero era igualmente claro que éstas, a fin de determinar el camino futuro de la seguridad social, deberían obtener su inspiración de fuentes como las nuevas doctrinas que tienen una mayor autoridad.

Para su aplicación las Recomendaciones deberían ser internacionales y no regionales. Como hemos visto, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, mirando en particular las posibilidades y las necesidades de los Estados latinoamericanos, señaló el camino hacia la "nueva estructura de la seguridad social". Mientras que en la Europa ocupada reinó un silencio forzado, en el ambiente libre de las Américas y de la Comunidad de Naciones Británicas, el grande interés y esperanzas populares estimularon a los gobiernos para apresurar la planificación de la seguridad social en líneas más amplias. En el examen de los nuevos planes, que la Oficina ha podido consultar, tales como, el Informe Beveridge¹, la Ley Mexicana², el Informe Marsh³, el proyecto Wagner-Murray-Dingell de 1943⁴, la legislación de Nueva Zelandia⁵ y los proyectos

¹ Véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXVII, núm. 1, en. de 1943, págs. 53-69, "Planes de seguridad social en Gran Bretaña", también en tirada aparte.

² *Idem*, vol. XXVII, núm. 2, feb. de 1943, págs. 283-285.

³ *Idem*, vol. XXVII, núm. 5, mayo de 1943, págs. 673-695, "Planes de seguridad social en Canadá", también en tirada aparte.

⁴ *Idem*, vol. XXVIII, núm. 2, ag. de 1943, págs. 289-291. Véase también: *idem.*, vol. XXXI, núm. 6, jun. de 1945, págs. 769-793, "El progreso de la seguridad social en las Américas en 1944", por Arthur J. ALTMAYER, también en tirada aparte.

⁵ I.L.O.: *Legislative Series*, 1942, N.Z. 1; 1943, N.Z. 1.

de Australia¹, se demostró que la táctica y los métodos de administración que convenían a un país, pueden diferir de acuerdo con los grados de industrialización y, por lo tanto, del bienestar alcanzado por este país y de la preparación general que tuviese para un gran esfuerzo de solidaridad social. Mientras una nación está preparada para dar a su pueblo un sistema completo de seguridad de medios económicos de subsistencia y de asistencia médica en pocos años, financiándolo a través de un impuesto a la renta, otro país puede prudentemente decidir alcanzar el mismo objetivo por una expansión gradual del sistema de seguridad social sobre la base ya clásica. En consecuencia, las Recomendaciones sometidas a la Conferencia de Filadelfia tuvieron que considerar a ambos grupos de Estados Miembros: aquéllos que podrían alcanzar los standards propuestos en un futuro cercano y aquéllos que deberían mirarlos como la finalidad de una política a largo plazo.

Las Recomendaciones aprobadas, por gran mayoría, son una síntesis clara de las elaboraciones detalladas del concepto de seguridad social que se encontraron en los distintos proyectos nacionales. Sin ningún sentido utópico, se declara explícitamente en los preámbulos, que la rapidez con que se pongan en práctica estas ideas, depende de las condiciones nacionales de cada uno de los Estados Miembros.

Las Recomendaciones de la Conferencia de Filadelfia que se relacionan con la política permanente de la seguridad social (distinta a aquélla del período de transición de la guerra a la paz) son las tres siguientes:

Recomendación referente a la seguridad de medios económicos de subsistencia, núm. 67;

Recomendación relativa a la asistencia médica, núm. 69; y

Recomendación referente al servicio del empleo, núm. 72.

Los tres temas de estas Recomendaciones son las tres formas necesarias de prestación de un sistema de seguridad social: prestación en dinero en caso de incapacidad para el trabajo o para obtenerlo; y los servicios destinados a impedir o a remediar la necesidad de una prestación en dinero—asistencia médica y colocación en empleo conveniente. Cada una de estas prestaciones individuales presuponen la existencia de una correspondiente política nacional que sirva a la comunidad como tal: control del costo de la vida, creación de un ambiente salubre y fomento del empleo completo. Las prestaciones a las personas y los servicios generales deben ser colocados

¹ Véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXIX, núm. 1, en. de 1944, págs. 126-129; vol. XXX, núm. 2, ag. de 1944, págs. 238-246, "Programa de salubridad para Australia". También véase: COMITÉ INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, *Boletín Provisional*, núm. 4, págs. 11-36.

en un solo mecanismo y no pueden trabajar efectivamente si falta alguna de sus partes o si se encuentran mal proporcionados.

De acuerdo con los sistemas de seguridad social que existen o están en estudio en los países de América, las prestaciones en dinero y la asistencia médica se proporcionan sobre la base del seguro social y en algunos casos por un sistema de asistencia; pero en la Comunidad de Naciones Británicas hay la tendencia marcada de hacer de la asistencia médica un servicio gratuito a disposición del público, mientras que en Australia y Nueva Zelandia el derecho a la prestación en dinero y la obligación a pagar cotizaciones de seguridad social, no tienen relación entre sí. Por el contrario, el servicio del empleo, cuando existe, es siempre otorgado gratuitamente a cada uno que solicite su ayuda.

La Recomendación referente a la seguridad de medios económicos de subsistencia reconoce, en su forma y contenido, que al tratar del problema de la pérdida involuntaria de entradas la primera consideración debería ser la necesidad de la persona respectiva y su familia, y no la causa específica de la pérdida, por ejemplo, enfermedad o cesantía, o aún las cotizaciones que él haya pagado. La Recomendación considera el establecimiento de un solo sistema de seguro obligatorio en el cual deberían estar asegurados todos los asalariados e independientes, el que otorga prestaciones a lo menos suficientes para la subsistencia en caso de incapacidad para el trabajo (incluyendo vejez), de incapacidad para obtener un trabajo remunerado, y muerte, considerando las cotizaciones pagadas por los asegurados y en su nombre por los empleadores y el Estado. Se definen en qué casos estas prestaciones deben ser otorgadas: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del jefe de familia, desocupación y daños originados en el empleo. El sistema del seguro debería estar organizado en consulta con las organizaciones obreras, de empleadores y de otras categorías de cotizantes. Se considera un sistema subsidiario de asistencia coordinado con el sistema del seguro y responsable de la mantención de grupos dependientes, especialmente niños, a los que le faltan los medios suficientes de subsistencia. Los principios básicos de la Recomendación están ampliados por sugerencias detalladas sobre la manera en que pueden aplicarse. Por ejemplo, se sugiere que la creación de un sistema unificado de seguro social que otorgue prestaciones básicas no excluya la existencia de regímenes especiales de seguro con prestaciones suplementarias para ciertos grupos profesionales.

La Recomendación relativa a la asistencia médica incluye los métodos de organizar un servicio completo de asistencia médica destinado a incluir a toda la población. Contiene muchas sugerencias para métodos alternativos de organización que pueden elegirse de

acuerdo con el grado de desarrollo del servicio y la distinta naturaleza de los problemas que deben resolverse. La asistencia médica, tanto curativa como preventiva, debería ser la más completa posible y proporcionarse a través de una organización que asegure la mayor economía y eficacia, reuniendo personal, equipo y conocimientos técnicos, y que permita al paciente, sujeto a limitaciones razonables, escoger su médico. Puede ser proporcionada por un servicio de seguro social que cubra, tanto a los cotizantes como a sus familiares, o por un servicio médico público: en ambos casos tanto los beneficiarios como las profesiones médicas y anexas deberían estar representados en la administración. Naturalmente que todas las personas que están recibiendo prestaciones en dinero de un sistema de seguro social deberían tener derecho a asistencia médica. Debería establecerse una estrecha colaboración entre el servicio de asistencia médica y los servicios generales de salubridad que existen para resguardar la salud de toda la comunidad o de ciertos grupos particularmente amenazados.

La Recomendación referente al servicio del empleo, desarrolla el principio ya adoptado en un Convenio de 1919, este es que cada país debería establecer un sistema de oficinas públicas gratuitas de empleo bajo el control de una autoridad central. Durante la guerra la movilización de la mano de obra en los distintos países ha engendrado un nuevo concepto del rol del servicio del empleo, que puede considerarse como un aspecto constructivo para el cumplimiento de su tarea. En consecuencia, las funciones del servicio no deberían limitarse a colocar a los trabajadores en empleos convenientes y ayudar a los empleadores a llenar las vacantes en cooperación con el servicio del desempleo sino que deberían incluir la recopilación de todas las informaciones que se necesitan para ejecutar una política de empleo completo y para planificar la ubicación de la industria.

EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1940-1945

Los países americanos al implantar o reformar su legislación de seguridad social han podido tener en consideración las políticas y experiencias de sus vecinos y de Europa. Sin duda que las resoluciones de la Primera y Segunda Conferencias Regionales de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, los Convenios y Recomendaciones aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, y el hecho de que el primer régimen general de seguro social establecido en un país americano, la Ley chilena de 1924, consideró la unidad fundamental de los riesgos que deberían cubrirse, han ejercido una influencia decisiva. Las Re-

comendaciones sobre la seguridad social de la Conferencia de Filadelfia aprobadas con el importante apoyo de los delegados de los países de América que armonizan con las líneas generales de la legislación propuesta en los Estados Unidos (Proyecto Wagner-Murray) y adoptado en Brasil (Ley orgánica que crea el Instituto de los Servicios Sociales), podrían, servir de guía para la transformación gradual del seguro social en las Américas. Se puede mirar con optimismo la implantación, en un futuro no distante, y a través de un avance democrático y pacífico, de servicios completos de seguridad de medios económicos de subsistencia y de asistencia médica que cubran a la mayor parte del continente.

El estado de la legislación del seguro social de los países americanos en 1945, comparada con la que existía en el momento en que se efectuó la Segunda Conferencia Regional, demuestra el rápido desarrollo alcanzado a pesar de los obstáculos provenientes de la segunda guerra mundial. Sin duda que un inventario del seguro social en las Américas habría sido imponente, aún en 1939: en casi todos los países de América había regímenes de accidentes del trabajo y en Chile, Ecuador y Perú funcionaban sistemas generales de seguros sociales cubriendo los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Existían regímenes de pensiones en la Argentina, Brasil y Uruguay para los principales grupos de los trabajadores urbanos, mientras los Estados Unidos habían puesto en vigencia su Ley de Seguridad Social sobre seguro de vejez y sobrevivientes, y compensación por desocupación para los trabajadores industriales y comerciales.

Sin embargo, un progreso mucho mayor fué completado en los años 1940-1945. Muchos países han establecido el seguro social y otros que ya lo poseían han extendido su campo de aplicación a regiones más amplias y a otros grupos de trabajadores. Por otra parte, se abandona gradualmente la práctica de crear regímenes separados de seguro para cada riesgo, bajo la influencia de un concepto integral de la seguridad social que incluya todos los casos de incapacidad del trabajo sin mirar a su causa, considerando sólo las necesidades que exige la substitución o suplementación de las ganancias.

Los países de América que han creado el seguro social durante los últimos años no han seguido los mismos caminos que los países europeos, que al fin del siglo pasado y al comienzo del actual, aplicaron el seguro social sólo a ciertos grupos profesionales y administraron el seguro de enfermedad y el de pensiones a través de organismos separados. Las naciones del continente han adoptado sistemas de seguros sociales que, en principio, son generales en su campo de aplicación e integrales en su concepto, aunque serias dificultades

prácticas han hecho necesario prever la posibilidad de alcanzar por etapas su aplicación completa. Este es el caso de Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Así, en virtud de una legislación destinada desde un comienzo a todos los asalariados incluyendo los independientes, el seguro se ha introducido primero en los principales centros urbanos y en aquellas regiones en donde la percepción de las cotizaciones y el pago de prestaciones no se hurtan a obstáculos que se encuentran en las áreas muy escasamente pobladas.

Otro hecho característico de las nuevas leyes de seguro social es la atención que se da a la salubridad. Bajo los regímenes de seguro confinados a pequeños grupos profesionales, se da una especial importancia al seguro de pensiones (Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay), en cambio los más recientes regímenes generales, siguiendo los ejemplos de Chile y Perú han establecido el seguro de enfermedad y maternidad al mismo tiempo que el seguro de pensiones (México, Panamá, Paraguay), o, comenzando con el seguro de enfermedad y maternidad, posponen la creación del seguro de pensiones (Costa Rica y Venezuela).

Diferentes leyes, proyectos y planes demuestran la tendencia a cubrir todos los riesgos por medio de un sistema amplio de seguridad social.

La ley brasileña del 7 de mayo de 1945 que crea el Instituto de los Servicios Sociales, legisla sobre el seguro y la asistencia sociales, y se financia por cotizaciones tripartitas y subsidios estatales, se aplica a toda la población, y cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez y muerte y las necesidades mínimas de alimentación, vivienda y vestuario, y otorga prestaciones no inferiores al 70 por ciento del salario mínimo regional. En los Estados Unidos el Proyecto Wagner-Murray de 1945, presentado al Senado y a la Cámara de Representantes y apoyado por todo el movimiento sindical, reformaría la Ley de Seguridad Social, otorgando asistencia médica y prestaciones en dinero en caso de enfermedad, maternidad e invalidez, transformaría el régimen estatal de desocupación en un sistema federal de seguro de desocupación y extendería el campo de aplicación del seguro obligatorio a todos los trabajadores que obtienen salarios, incluyendo los trabajadores agrícolas e independientes. Este sistema se financiaría con una cotización del 8 por ciento de los salarios y a través de subsidios federales. Además, el proyecto prevé la otorgación de subsidios federales a los Estados a fin de permitir a éstos que mantengan mejor su asistencia pública, sus servicios de sanidad, de bienestar infantil, de madre y niños y para que construyan los hospitales necesarios. A fines de 1945, el Presidente Truman envió un mensaje al Congreso, en el cual solicitó

una inmediata y cuidadosa atención para un programa legislativo de salubridad, incluyendo construcciones de hospitales, fortalecimiento de la salud pública, servicios de bienestar materno-infantiles, educación e investigación médicas y el pago anticipado de gastos médicos, y recomendó que las prestaciones de enfermedad e invalidez se consideraran junto con las prestaciones en dinero cuando se reexaminen las medidas existentes de seguridad social. El Proyecto de Salubridad Nacional de 1945, que fué presentado al Senado y a la Cámara de Representantes y que contiene los objetivos mencionados por el Presidente, no se diferencia mucho en lo que respecta a los problemas de salubridad del Proyecto Wagner-Murray de 1945 ya mencionado.

Como una medida previa a una reforma substancial a sus regímenes de pensiones y de seguro de maternidad, la Argentina unificó en octubre de 1944, todas las instituciones de seguro, transformándolas en secciones del nuevo Instituto de Seguro Social, cuya finalidad consiste en la protección biológica y económica de los individuos contra los riesgos profesionales y sociales. En el mismo año se ha establecido un régimen de seguro de pensiones para los empleados de comercio.

Canadá creó en 1940 el seguro federal de desocupación que tiene ahora 2½ millones de asegurados, y en 1945 aprobó un régimen de asignaciones familiares que se aplica a toda la población. Parece que en un futuro cercano se creará un servicio nacional de salubridad administrado por las provincias. Estos regímenes son elementos importantes en el sistema de seguridad social delineado en el Informe Marsh.

Las medidas tomadas en Canadá por el Gobierno del Dominio están de acuerdo con la tendencia existente en otros países americanos con estructura federal, según las cuales las autoridades centrales, usando sus derechos constitucionales establecen sistemas de seguros sociales, o cooperan con las autoridades locales con el mismo fin.

Entre los países de América en donde aún no se ha franqueado la etapa preparatoria hacia la creación de un amplio régimen de seguridad social, hay muchos que tienen planes en proyectos o los proyectos redactados. En Cuba se ha elaborado un plan que coordina las instituciones de seguro de pensiones y de maternidad y que incluye los servicios de salubridad y de enseñanza profesional en un sistema de seguridad social. Un proyecto colombiano presentado en 1945 establece un régimen de seguro que se aplica a todos los asalariados e independientes y que cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, daños originados en el empleo, invalidez, vejez, muerte y desocupación, debiendo aplicarse por etapas. En Bolivia, el proyecto de seguro social de 1944, se aplicaría a los empleados

públicos, obreros manuales, mineros y ferroviarios; la proyectada institución de seguro social estudiaría la inclusión de los empleados privados; el financiamiento del proyecto se basa en cotizaciones de los asegurados y de los empleadores. En Haití ya han alcanzado una etapa avanzada los preparativos para proponer la creación de un seguro de enfermedad, maternidad y accidentes del trabajo.

PROGRESOS PARCIALES EFECTUADOS EN 1940-1945

Las importantes medidas a las que nos hemos referido y que se resumen en un cuadro anexo son grandes contribuciones para la transformación de los regímenes de los seguros sociales americanos en sistemas nacionales de seguridad social en armonía con las Recomendaciones adoptadas por la Conferencia de Filadelfia. Pero debería tomarse en cuenta también los progresos alcanzados desde 1939 en los países de América a través de avances parciales que contribuyen también a la realización gradual de la idea de la seguridad social. Estos progresos ilustran la manera como puede extenderse la esfera de acción de los regímenes de seguro, incluyendo nuevos grupos de trabajadores tales como los agrícolas e independientes y cubriendo nuevos riesgos como, por ejemplo, la desocupación y responsabilidades familiares; pero justamente, debido a que estos avances son parciales, demuestran las dificultades a que los países americanos deben hacer frente en razón de sus condiciones geográficas, demográficas, económicas o constitucionales.

La aplicación del seguro obligatorio a los trabajadores agrícolas se complica por la dificultad de percibir las cotizaciones y por la falta de facilidades médicas en el medio rural. Sin embargo, un país sudamericano con extensión territorial relativamente pequeña, no se ha visto detenido por estas dificultades o por lo menos por una de ellas: desde 1944, Uruguay aplica un régimen de seguro financiado por un impuesto territorial y que otorga pensiones de invalidez, de vejez (a los 60 años) y de sobrevivencia, y prestaciones de desocupación a todas las personas que trabajan en profesiones rurales. El mismo país, ha incluido en su sistema principal de seguro de pensiones a los servidores domésticos. En Cuba, el nuevo régimen de seguro de pensiones para la industria azucarera se aplica a los trabajadores del campo que trabajan en las plantaciones así como a los obreros de los ingenios y del comercio azucarero. En los Estados Unidos, los proyectos para incluir a los trabajadores agrícolas y pequeños propietarios en el campo de aplicación de la Ley de Seguridad Social, postulan que los independientes deberían contribuir pagando un impuesto adicional a la renta y que las cotizaciones de los obreros deberían percibirse por estampillas.

La aplicación del seguro obligatorio al trabajador independiente encuentra obstáculos aún en las regiones urbanas. En Brasil, el Instituto de Transportes y Cargas ha podido incluir a los conductores de vehículos de automóviles, y cada vez se hace mayor la necesidad de considerar a los pequeños comerciantes, artesanos y trabajadores intelectuales independientes. Algunas de las recientes leyes del continente americano declaran que el seguro obligatorio debe aplicarse a estos grupos; sin embargo, numerosas dificultades administrativas, particularmente en lo que se refiere al cálculo y percepción de cotizaciones, ha pospuesto la aplicación de este seguro, de tal manera que el problema sólo podría resolverse dentro del cuadro de un sistema nacional de seguridad social.

Los riesgos cubiertos por los sistemas de seguridad social se han extendido con la creación de asignaciones familiares en Brasil (1943), Canadá (1945) y Uruguay (1943), y como ya se ha mencionado, con el seguro de desocupación en Canadá. El sistema brasileño de asignaciones infantiles comprende sólo a las familias numerosas, mientras que en Canadá cada niño es un beneficiario. Ambos regímenes son federales y se financian por impuestos federales. En Uruguay, en donde la asignación se paga por todos los hijos de los obreros y empleados, se ha preferido el sistema contributivo como en Chile, cuando en 1937, se dictaron las medidas para otorgar asignaciones a las familias de los empleados privados.

En el movimiento destinado a concentrar todas las ramas del seguro en manos de una sola institución, se puede observar una fuerte tendencia a incorporar el seguro de accidentes en el régimen general del seguro social, aunque la forma en que opera esta tendencia difiere de un país a otro. La socialización de la administración del seguro de accidentes transfiriéndolo de las compañías de seguro a las instituciones de seguro social, se ha efectuado en Ecuador, México y Venezuela, y está siendo efectuado gradualmente en Brasil; y se le discute en Chile y Costa Rica. Una integración de las prestaciones del seguro de accidentes—financiado por los empleadores—en el seguro de enfermedad o de invalidez, representa una etapa posterior en la inclusión del seguro de accidentes en el régimen general de seguro social, etapa que se ha cumplido en Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela. La reeducación profesional de los accidentados y de los inválidos en general, y la prevención de los accidentes del trabajo, preocupa la atención de los gobiernos en Brasil, Canadá, Chile y Estados Unidos. Mientras que en los Estados Unidos se ha creado un servicio especial federal estatal de rehabilitación, en Canadá y Chile, las autoridades del seguro de accidentes tienen a su cargo estas funciones, y en Brasil,

los distintos institutos de seguro social efectúan su trabajo dirigido por el Consultor Médico del Consejo Nacional de Trabajo.

En todas partes se hace un esfuerzo para obtener una economía racional de los recursos y valores humanos—como dice la Declaración de Santiago de Chile—con el desarrollo de servicios médicos. Los regímenes latinoamericanos de seguro social que otorgan asistencia médica, lo hacen a través de funcionarios médicos que trabajan como regla general en colaboración con los centros de salud. En Canadá y en los Estados Unidos, tanto este método de organización como aquel que conserva muchas trazas de la tradicional práctica privada, se cree que son posibles de aplicar uno al lado del otro en los proyectados servicios médicos nacionales. Pero en todos los países, cualquiera que sea el método de organización, se considera preferentemente el problema de coordinar el servicio médico de un seguro de enfermedad limitado a una sección de la población con los servicios de salubridad de la asistencia social o con las autoridades de salubridad pública. Sin embargo, hasta este momento, la coordinación no ha obligado a las instituciones de seguro social a que entreguen su equipo médico ni ha afectado la práctica de dedicar una parte de sus inversiones a la compra de equipos adicionales. La coordinación es prácticamente necesaria para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades sociales y endémicas y para el aprovechamiento de los hospitales. Ejemplos de esta coordinación se encuentran en la Ley de Medicina Preventiva chilena de 1938, en la construcción de hospitales y centros de salubridad por la Caja Nacional de Seguro Social del Perú como una contribución al equipo médico del país y en los acuerdos concluidos entre las cajas de seguros sociales con las autoridades de salubridad en el Perú y Costa Rica, a fin de distribuir y determinar sus respectivas responsabilidades. En Brasil en donde se ha reducido el período de espera para la prestación de enfermedad se ha coordinado la asistencia médica domiciliaria que otorgan distintas instituciones de seguro social.

Con objeto de reducir la alta proporción de incapacidades y muertes causadas por ciertas enfermedades, especialmente la tuberculosis, la Ley chilena de Medicina Preventiva de 1938, establece que todo asegurado debería ser examinado periódicamente, y que cuando se diagnostican estas enfermedades en una etapa curable, se paguen prestaciones de monto igual al salario durante el tratamiento. Más de la mitad de los afiliados a la Caja del Seguro Obrero que cuenta con 1.250.000, han sido examinados a fines de 1944 y entre ellos se ha encontrado un 5,25 por ciento con tuberculosis, 5,82 con sífilis y un 3,79 con enfermedades cardiovasculares. Se calcula que alrededor de un 60-70 por ciento de los tuberculosos

tratados mejoran. La completa aplicación de esta ley se dificulta por la insuficiencia del personal médico, hospitales y establecimientos de convalecencia. Otros países latinoamericanos están proyectando crear exámenes preventivos de la población trabajadora como base de sus sistemas de seguro social.

No basta proteger la salud de los trabajadores; las prestaciones médicas del seguro social deben ser también otorgadas a sus familiares. En muchos países los asegurados pueden procurarse asistencia médica para su familia, pagando una cotización adicional, pero se ha visto que esta medida queda letra muerta, a menos que la cotización se fije en un monto muy bajo, como en el Perú. En Paraguay y Venezuela en donde los recursos del seguro social se han calculado desde un comienzo para cumplir este propósito, la asistencia médica se otorga a las personas que dependen de un asegurado, sin el pago de una cotización adicional. Debido al hecho de que el seguro social previene la indigencia y conserva la salud de la gran masa de la población, se han solicitado fondos provenientes de las entradas generales del país, y esto lo han reconocido las legislaciones de casi todos los regímenes, otorgando subsidios. En algunos países, las autoridades gubernamentales encuentran dificultades para cumplir puntual y enteramente sus compromisos financieros con instituciones de seguro social, y si esta situación continúa, puede poner en peligro la estabilidad actuarial de éstas últimas.

La estabilidad de la moneda es también una amenaza a la prosperidad y eficacia del seguro social. ¿Qué puede hacerse a fin de mantener el poder de compra de las pensiones en caso de inflación o devaluación? Un decreto-ley brasileño de 1945, ha remediado la situación anormal de los pensionistas resultante del aumento progresivo de los precios, creando una escala de suplementos a las pensiones existentes, siendo el monto de estos suplementos proporcional al número de años (desde 1923) durante los cuales se ha pagado la pensión; en el futuro el sistema de seguridad social ahora proyectado fijará que la prestación no podrá ser nunca inferior al 70 por ciento del salario mínimo existente.

Las instituciones de seguro social, aunque no pueden controlar la estabilidad de la moneda, pueden hasta cierto punto precaverse contra sus efectos, invirtiendo sus fondos en valores que se ajusten al nivel de los precios. Es ventajosa la inversión de parte de los fondos, en la construcción de casas para obreros, no sólo desde el punto de vista del valor monetario sino también como un medio para aliviar la escasez de vivienda. Sin embargo, deben tomarse todas las medidas necesarias para que esta política de construcción satisfaga los standards de inversión y de liquidez exigidos para la estabilidad actuarial de la institución de seguro. Es tal vez prema-

turo aventurar una opinión definitiva sobre las experiencias hechas por las instituciones de seguro social de la América latina en sus inversiones, y se ve que es conveniente un estudio posterior de los problemas financieros y económicos que se plantean sobre esto.

Otro aspecto de una amplia política de seguridad social se relaciona con los servicios de colocación. Hasta cierto punto ellos constituyen un lazo fundamental entre la seguridad social y la vida económica de la comunidad. No hay que sorprenderse, por lo tanto, si encontramos que el concepto americano de la seguridad social comienza a considerar una evolución lenta pero significativa de los servicios nacionales de colocación. Con los progresos de la industrialización y las exigencias de tiempo de guerra para el empleo total de la competencia de cada obrero de la nación, los países americanos han apreciado el valor práctico de un servicio de colocaciones que reúna a todos los trabajadores disponibles y los empleos disponibles y que contribuya a los planes nacionales destinados a aumentar la producción y asegurar standards de vida más altos y seguridad social. En los años recientes, ciertas naciones americanas han dado los pasos necesarios para desarrollar un servicio de colocación, fortalecer y coordinar su trabajo y definir sus funciones. Canadá y los Estados Unidos han poseído servicios efectivos nacionales de colocación durante la guerra, y piensan guardar los fundamentos básicos de estos servicios para servirse en los años de la postguerra. La República Argentina crea un servicio nacional de colocación, de acuerdo con un decreto de julio de 1943, y Bolivia en abril de 1945, dictó un decreto reglamentando la organización de un sistema de oficinas públicas de colocación. El Servicio Nacional de Colocación de Chile fué transformado en Departamento en 1942. Brasil, Colombia, Cuba y México, entre otros países, han tomado las medidas necesarias para crear una más fuerte o más extensa red de oficinas de colocaciones. Ha habido, por lo tanto, una tendencia marcada a definir el propósito de los servicios de colocación en América en un sentido más amplio y más positivo. Esta tendencia puede observarse en la Argentina, Canadá, Chile y Estados Unidos. El resultado es que está cambiando el rol del servicio de colocación; no se le concibe ya ni se le mira como una red de oficinas de desocupación; se transforma en un canal de empleo, en una agencia que recluta los diferentes tipos de trabajadores necesitados en la industria y en el comercio y que dirige a los trabajadores especializados y a los técnicos hacia aquellos trabajos en que sus servicios pueden prestar el mayor beneficio para la nación. Los servicios de colocación se transforman en una fuente central de información de empleos de todas clases, que recoge y

mantiene al día el material relacionado con el volumen y la estructura del empleo y sobre el alcance y el carácter de la demanda por trabajadores; y estos factores sirven como guía a la política que se está aplicando, no sólo para el servicio de colocaciones sino para todos aquellos relacionados con la planificación de la producción y del empleo. Las tareas específicas de estos servicios aumentan en número e importancia proporcionalmente a su eficacia. La Recomendación referente al servicio del empleo, 1944, demuestra el rol central que puede tener un organizado servicio público de colocación. Esta Recomendación demuestra asimismo la revolución que se ha efectuado desde 1919 en el concepto de un servicio de colocación, en el momento en que el Convenio de paro exigió sólo que se creara un servicio central público de colocación. Los últimos acontecimientos ocurridos en los países americanos nos hacen ver que ellos están listos para continuar los objetivos más amplios que la Conferencia de 1944 estableció para un servicio de colocación, y para reconocer la contribución que puede otorgar un servicio que actúe a la base de estos principios en la consolidación de standards más altos de vida en el continente americano.

No pueden negarse las dificultades que existen en este continente para la aplicación de regímenes de seguro social de manera amplia y efectiva. A pesar de ello, una vez que el problema de principio ha sido resuelto dictando una legislación, se nota de inmediato un gran interés público para la aplicación de los problemas técnicos. La prueba de ello es la existencia de un gran número de revistas especiales, libros y artículos que se han publicado en las Américas sobre el problema del seguro social durante los últimos diez años. Ha habido numerosos congresos y conferencias dedicados a los problemas del seguro social, y como ejemplo de ello puede citarse la Primera Semana de Seguro y Asistencia Sociales celebrada en San Pablo en noviembre de 1944, y las conferencias que el Instituto Nacional de Previsión del Ecuador celebró con los representantes de los trabajadores organizados, a fin de contribuir a que el seguro social fuese conocido por el público y a fin de solucionar una serie de problemas que se habían presentado.

Sin embargo, la necesidad de cooperación técnica se extiende más allá de las fronteras nacionales, y es necesaria la colaboración internacional. La creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la adopción de la resolución núm. 13 por la Conferencia de Filadelfia han abierto el camino de un intercambio de experiencias sobre base continental, las que pueden dar un nuevo énfasis al progreso del seguro social en las Américas.

COOPERACIÓN INTERAMERICANA

Los gobiernos y las autoridades de los organismos de seguro social del continente, con espíritu previsor y cooperativo, decidieron durante la inauguración del Hospital Obrero de la Caja Nacional del Seguro Social del Perú en diciembre de 1940, echar las bases para la creación futura de una organización continental de seguros sociales. Para ello constituyeron un comité interamericano de iniciativas en materia de seguridad social, cuyo objetivo era, además "hacer posible un cambio organizado y permanente de informaciones entre los institutos de seguridad social de los países de América".

La idea así lanzada tuvo acogida unánime y favorable, y en 1942 en una conferencia efectuada a invitación del Gobierno de Chile en la capital de esa república, quedó estatuido "bajo el nombre de Conferencia Interamericana de Seguridad Social un organismo permanente de cooperación que actuará en relación con la Oficina Internacional del Trabajo y que . . . se propone inspirándose en los principios aprobados en materia de seguridad social por las conferencias tripartitas del trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social".

Desde su primera reunión, la Conferencia comprendió la necesidad de estudiar y cambiar informaciones sobre aquellos puntos que pudieran tener más importancia para los organismos de seguro social o que pudieran ser más urgentes para aquellos países que deseando implantar un régimen general de seguros sociales no tenían una experiencia propia, y allí se discutieron ampliamente los aspectos del seguro social de los trabajadores agrícolas, independientes y servicio doméstico; la eficacia y economía de las prestaciones médicas del seguro de enfermedad; el funcionamiento de las pensiones de invalidez; la defensa de la salud a través del seguro social y sus relaciones con la sanidad y la asistencia; los regímenes financieros más recomendables, en consideración de la magnitud del campo de aplicación del seguro, a las características de la población afiliada, y a la necesidad de establecer la continuidad de la previsión; y la necesidad de organizar un sistema uniforme de bioestadística sobre bases etiológicas.

La Conferencia de Santiago de Chile creó los elementos necesarios para que un comité permanente rigiera la marcha del organismo que acababa de nacer y un secretariado que asegurara la coordinación de los trabajos encomendados y aquéllos por emprender. Durante cerca de tres años y a causa de la situación por que atravesaba un mundo en guerra, el Comité se limitó a mantener

a través del *Boletín Provisional* y de otras publicaciones, el contacto necesario entre sus miembros, y a difundir aquellos programas o realizaciones del seguro social que parecieron más interesantes y más provechosos para los países del continente.

En julio de 1945, y en esta misma ciudad en donde hoy se celebra la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se efectuó la Segunda Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en la cual y con la asistencia de la casi totalidad de los países americanos, se estableció un programa de acción y de trabajo destinado a cumplir con las recomendaciones que se hicieran en la Primera Conferencia de 1942.

En aquella reunión como en la de la Primera Conferencia, predominó el espíritu de cooperación interamericana entre los delegados de las instituciones de seguro social y todos ellos afirmaron la necesidad de continuar los intercambios de experiencia, de técnicos y de opiniones, en provecho del ideal común de la extensión de la seguridad social en el más amplio sentido de la palabra.

El Comité, en su reunión de México, aprobó la publicación de los boletines del Comité y encareció su continuación durante el año de 1946, y asimismo aplaudió la idea de la publicación de un Manual Interamericano de Instituciones de Seguro Social que manteniéndose al día, permita la consulta rápida y eficaz del estado actual de estos organismos.

Pero no limitó a esto sólo su acción y comprendiendo la urgencia en el estudio y solución de problemas que afectan cotidianamente a las administraciones del seguro social, y que interesan al mismo tiempo a los países que aún no poseen regímenes de esta naturaleza, decidió la creación de dos comisiones técnicas de trabajo; la una, relacionada con los problemas de la estadística del seguro social, y la otra, con los problemas médicos. Estas comisiones deberán constituirse y comenzar su trabajo durante este año, y una de ellas, la de Estadística, deberá presentar a la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social, las resoluciones que adopte, principalmente aquéllas que se relacionan con la determinación de las bases para las investigaciones estadísticas conducentes a fijar las previsiones financieras y las previsiones demográficas, base del equilibrio económico de recursos y cargas en el seguro social.

Para este mismo año de 1946, si es posible, se ha programado la reunión de la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social que tendrá, de acuerdo con lo resuelto por el Comité Interamericano Permanente el siguiente orden del día:

- 1) Resoluciones aprobadas por la comisión técnica de estadística del seguro social;

- 2) El seguro de riesgos profesionales, incluyéndose en él los siguientes aspectos: *a)* organización del seguro de riesgos profesionales con sentido social, eliminándose la intervención de entidades mercantiles basadas en el lucro; *b)* unificación del seguro de riesgos profesionales con el seguro de riesgos sociales; *c)* determinación de prestaciones en especie y en dinero, suficientes, adecuadas y eficaces; *d)* medidas de prevención y medidas de rehabilitación y reeducación profesionales; *e)* inversiones de carácter social de los fondos de larga colocación del seguro de riesgos profesionales; intervención de los trabajadores y empleadores en la gestión administrativa del servicio del seguro de riesgos profesionales;
- 3) Seguro de desempleo y problemas conexos, estudiando a través de este seguro las medidas más eficaces conducentes al mantenimiento de la plenitud del empleo;
- 4) Informe del Secretariado, incluyendo en él capítulos especiales destinados al problema de la nutrición infantil, y al problema financiero—equilibrio financiero del seguro, inversiones de los fondos—de los sistemas de seguros sociales.

El trabajo de las comisiones técnicas a que hemos hecho mención, y las reuniones interamericanas de seguro social, continuarán dando la oportunidad para que los técnicos y los administradores de las instituciones de seguro social puedan intercambiar sus experiencias, enfocar desde un ángulo común los problemas más urgentes a resolver, y llegar dentro de lo posible a una solución común de todos estos problemas.

No dudamos que gracias a este sentido de cooperación manifestada desde 1940 y que habrá de intensificarse en estos años inmediatamente posteriores a la guerra, las instituciones de seguridad social del continente americano podrán mirar el futuro con confianza y no se perderá ni el empuje ni la experiencia de estos últimos años, útiles no sólo a los países de América sino a los países de otros continentes, ya que como muy bien lo afirma la Declaración de Santiago de Chile aprobada en 1942 "las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social constituyen su aporte a la solidaridad del mundo, en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la paz".

Los cuadros que a continuación se insertan, reproducen las principales características de las diversas leyes e instituciones de seguro social en varios países americanos.

El último cuadro explica, en forma gráfica, el porcentaje de población cubierta y las pensiones y prestaciones, por orden de países.

BRASIL

BASES LEGALES	Decretos legislativos sobre servicios sociales núms. 7526 del 7 de mayo de 1945 y 7551 del 15 de mayo de 1945 que reforman los regímenes de seguros sociales creados después de 1923, que cubren prácticamente a todos los trabajadores urbanos contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte y algunos de ellos contra enfermedad y maternidad. Se preparan actualmente los Reglamentos de aplicación de los Decretos legislativos. Decreto legislativo núm. 7036 del 10 de noviembre de 1944 (accidentes del trabajo).
CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los brasileños y extranjeros domiciliados en Brasil, mayores de 14 años que reciben salarios u otra entrada; todos los asalariados contra riesgos profesionales.
ADMINISTRACIÓN	<i>Instituto dos Serviços Sociais do Brasil</i> , cuyo consejo técnico y financiero está compuesto de funcionarios del gobierno y representantes de los asegurados.
FINANCIAMIENTO	Para el seguro social y asistencia social general, el asegurado paga un porcentaje de salarios o entradas, el empleador paga una contribución igual a la de sus empleados, el Gobierno federal paga una contribución igual a la de los empleados más un porcentaje (no inferior al 1 por ciento) de la entrada general; para la asistencia especial los Estados, Territorios, Distrito federal y Municipalidades pagan un porcentaje (no inferior al 1 por ciento) de la entrada general. El empleador paga el costo del seguro de accidentes.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad, accidentes. Standards mínimos de vida: alimento, vivienda, vestuario. Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidente.
PRESTACIONES	<p>A. <i>Prestaciones en especie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> i) Enfermedad, maternidad, asistencia médica y hospitalización para el asegurado, su mujer e hijos a cargo. ii) Accidentes: asistencia médica y hospitalización, tratamiento odontológico, prótesis. iii) Alimento, vivienda, vestuario a bajo costo. <p>B. <i>Prestaciones en dinero:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> iv) Pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes y prestaciones de enfermedad y maternidad que varían de acuerdo con el número de personas a cargo. El valor mínimo total de las prestaciones en dinero, en especie y servicios es de 70 por ciento del salario mínimo regional; los pagos en dinero no deben ser inferiores al $\frac{1}{3}$ del valor total de todas las prestaciones. Estas se pagan mientras dure el riesgo. v) Accidentes: a) incapacidad temporal, 70 por ciento del salario diario; b) incapacidad permanente total, suma global equivalente al salario de 4 años; c) incapacidad permanente parcial, 3,80 por ciento de b); y d) muerte, suma global equivalente al salario de 2 a 4 años.

C. Condiciones exigidas:

Los detalles serán fijados por la Comisión Organizadora del Instituto de Servicios Sociales.

COSTA RICA

BASES LEGALES	Ley 17 del 1° de noviembre de 1941, reformada; Ley núm. 17 del 22 de octubre de 1943, y Reglamento de aplicación del 15 de noviembre de 1942 reformados el 30 de noviembre, 1944.
CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los trabajadores manuales e intelectuales menores de 65 años. Actualmente se aplica en las seis ciudades más importantes y a los asalariados que no devenguen un salario anual superior a 4.800 colones.
ADMINISTRACIÓN	Junta Directiva de la <i>Caja Costarricense de Seguro Social</i> nombrada por el gobierno, compuesta de representantes de empleadores y asegurados.
FINANCIAMIENTO	Asegurados: 2,5 por ciento del salario; empleador, 2,5 por ciento; Estado, 1 por ciento.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad. Medios económicos de subsistencia: muerte, enfermedad, maternidad (invalidez y vejez se incluirán posteriormente).
PRESTACIONES	<p>A. Prestaciones en especie:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Enfermedad: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalización para el asegurado y su familia durante 52 semanas. ii) Examen de salud obligatorio y periódico, tratamiento obligatorio de la tuberculosis y enfermedades venéreas. iii) Maternidad: igual que i). iv) Suministro de leche para los hijos de la asegurada. <p>B. Prestaciones en dinero:</p> <ul style="list-style-type: none"> v) Prestación de enfermedad, 50 por ciento del salario medio recibido el último mes desde el quinto día hasta 25 semanas. vi) Prestación de maternidad, 50 por ciento del salario medio recibido en los últimos tres meses, 30 días antes y 30 días después del parto. vii) Por fallecimiento, 75 a 200 colones. <p>C. Períodos de cotización exigidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Para i) y v), un mes. b) Para iii) y vi), 6 meses dentro de los 12 meses anteriores al parto. c) Para vii), 3 meses dentro de los 6 anteriores a la muerte.

CHILE

BASES LEGALES	Ley núm. 4054 del 8 de septiembre de 1924, reformada; Ley núm. 6174 del 9 de febrero de 1938 (Medicina Preventiva) reformada.
----------------------	---

CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los asalariados y trabajadores manuales independientes; puede asegurar a la familia para la asistencia médica.
ADMINISTRACIÓN	Consejo de la <i>Caja de Seguro Obligatorio</i> , con representantes del gobierno, empleadores, trabajadores y profesión médica.
FINANCIAMIENTO	Obreros: 2 por ciento de los salarios; trabajadores independientes, 3,5 por ciento de los salarios; empleadores, 5 por ciento de los salarios pagados, incluyendo 1 por ciento para medicina preventiva; Estado, 1,5 por ciento de los salarios pagados. Cuando se asegura a la familia para la asistencia médica, el empleado paga un 5 por ciento adicional.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad. Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte, enfermedad, maternidad.
PRESTACIONES	<p>A. <i>Prestaciones en especie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> i) Enfermedad, asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y dental, por 26 semanas, susceptibles de renovación. ii) Examen médico obligatorio, tratamiento especial para tuberculosis, sífilis y afecciones cardio-circulatorias. iii) Maternidad: igual que i), para las aseguradas y las mujeres de los asegurados. iv) Asistencia médica para el hijo del asegurado hasta los 2 años de edad. <p>B. <i>Prestaciones en dinero</i></p> <ul style="list-style-type: none"> v) Pensiones de invalidez por incapacidad absoluta y permanente, a) 100 por ciento de los salarios, b) 75 por ciento, c) 50 por ciento. vi) Pensiones de vejez a los 55, 60 o 65 años de edad, constituida por acumulación de la parte de la cotización global del asegurado e igual al 2 por ciento, o devolución de imposiciones. vii) Cuota mortuoria, 300 pesos o gastos de sepelio. viii) Prestación de enfermedad, 100 por ciento del salario en la primera semana, 50 por ciento en la segunda, y 25 por ciento en las siguientes durante el tiempo que goce de i). Salario completo si se prescribe reposo preventivo. ix) Prestación de maternidad, 50 por ciento de los salarios durante las 6 semanas anteriores y 6 posteriores al parto. x) Subsidio de lactancia, 10 por ciento del salario hasta 12 meses. <p>C. <i>Períodos de cotización exigidos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Para i), iii), viii), ix), y x), 7 meses. b) Para v) a), 10 años; v) b), 5 a 10 años, y v) c), 2 a 5 años.

ECUADOR

BASIS LEGALES Ley del 8 de octubre de 1935; Decreto núm. 2052 del 15 de enero de 1944.

CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los asalariados (excepto empleados de empresas bancarias y compañías de seguro privado que están asegurados en la <i>Caja de Pensiones</i> , la que comprende también empleados públicos).
ADMINISTRACIÓN	Consejo de administración de la <i>Caja del Seguro</i> , con representantes del Ministerio de Previsión Social, de empleados privados, obreros, empleadores y pensionados, elegidos por el Directorio del Instituto Nacional de Previsión.
FINANCIAMIENTO	Asegurado: 5 por ciento del sueldo o salario de acuerdo con una escala establecida; empleador, 7 por ciento de la remuneración pagada; Estado, diversos impuestos especiales. El empleador paga el seguro de accidentes.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad, accidentes. Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes.
PRESTACIONES	<p>A. <i>Prestaciones en especie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> i) Enfermedad, asistencia médica, quirúrgica, dental y farmacéutica durante 26 semanas. ii) Maternidad, asistencia obstétrica. iii) Accidentes del trabajo: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, protésica y ortopédica. <p>B. <i>Prestaciones en dinero:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> iv) Pensión de incapacidad que varía según la categoría de salario y número de cotizaciones semanales, mínimo mensual 30 sucres y máximo 600 sucres, más 50 sucres por cada cotización semanal superior a 200. v) Pensión de vejez (55 ó 65 años) igual que iv), basándose el suplemento sobre las cotizaciones semanales superiores a 1.500 sucres (55 años) o 750 (65 años). vi) Pensión de viudez, 30 por ciento de iv) o v), con mínimo mensual de 12 sucres. vii) Pensión a cada hijo sobreviviente, 15 por ciento de iv), o v), con mínimo mensual de 8 sucres. viii) Pensión a padre o madre sobreviviente a cargo cuando no hay viuda o hijos, 15 por ciento de iv), ó v). ix) Pensión a hermanos menores sobrevivientes, a cargo cuando no hay mujer, hijo o padres, 10 por ciento de iv) ó v). x) Devolución de imposiciones. xi) Cuota mortuoria de 300 a 1.000 sucres, según la escala de salario. xii) Prestación de enfermedad, de 0,50 a 40 sucres diarios por las primeras 4 semanas y de 0,40 a 32 sucres diarios por las 21 subsiguientes, según la categoría de salarios. Si el beneficiario está hospitalizado cesa la prestación, pero se concede a la familia un auxilio económico. xiii) Prestación de maternidad durante las 3 semanas anteriores y las 4 posteriores al parto, de 0,80 a 60 sucres diarios, según la categoría de salarios.

- xiv) Accidentes del trabajo: *a)* incapacidad temporal: prestación diaria de 0,80 a 56 sucres según la categoría de salarios, pagadera durante 52 semanas; *b)* incapacidad permanente total: renta anual variable de 360 a 14.400 sucres, según la categoría de salarios; *c)* incapacidad permanente parcial: pensión sobre la base de *b)* según el tipo de la lesión, magnitud de la incapacidad y edad del accidentado (si la renta es inferior al 20 por ciento de *b)* o de 15 sucres mensuales, suma global equivalente a 5 veces la renta anual correspondiente); *d)* muerte: a la viuda, 40 por ciento de *b)*; a cada hijo, 20 por ciento de *b)*; a uno de los padres a cargo cuando no hay viuda o hijos, 20 por ciento de *b)*; a hermanos menores a cargo cuando no hay viuda, hijos o padres a cargo, 15 por ciento de *b)*. Las pensiones de sobrevivientes no pueden exceder de *b)*. Cuota mortuoria igual al último sueldo mensual de la categoría de salarios correspondientes con mínimo de 300 sucres.

C. Períodos de cotización exigidos:

- a)* Para iv), 200 semanas.
b) Para v), 1.500 semanas (55 años); 750 semanas (65 años).
c) Para vi), vii), viii) y ix), 200 semanas.
d) Para x), 52 semanas.
e) Para xi), 26 semanas en los 12 meses anteriores.
f) Para xii), 26 semanas, con 8 en los 6 meses anteriores.
g) Para xiii), 26 semanas, en los 12 meses anteriores al parto.

ESTADOS UNIDOS

BASES LEGALES	Ley de Seguridad Social de 1935, reformada.
CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los asalariados en la industria y comercio. Para el seguro de desempleo hay exclusión según la magnitud de la empresa y otros. Se otorga asistencia a los viejos o ciegos y niños indigentes.
ADMINISTRACIÓN	Junta de Seguridad Social, nombrada por el Presidente, administra seguro de vejez y sobrevivientes, vigila la administración de las leyes de seguro de desempleo y de asistencia pública de acuerdo con la Ley de Seguridad Social.
FINANCIAMIENTO	Para el seguro de vejez y sobrevivientes, el asegurado y el empleador pagan cada uno, 1 por ciento de los salarios hasta 3.000 dólares del salario anual (la tasa se aumentará gradualmente a 3 por ciento) y el gobierno puede contribuir. Para el desempleo; impuesto federal a los empleadores de 3 por ciento de los salarios hasta 3.000 dólares por año; impuesto de los Estados a los empleadores, generalmente de 2,7 por ciento de los salarios, el que se acredita al impuesto federal si las leyes de los Estados se conforman a los standards federales. Para la asistencia se otorgan asignaciones federales a los Estados sobre estas mismas bases.

RIESGOS CUBIERTOS Medios económicos de subsistencia: vejez, muerte, desocupación.

PRESTACIONES A. *Prestaciones en especie:*
Ninguna.

B. *Prestaciones en dinero:*

- i) Prestación de vejez (65 años) con el siguiente monto mensual: a) 40 por ciento de los primeros 50 dólares del salario medio mensual más b) 10 por ciento de los siguientes 200 dólares más c) 1 por ciento del total de a) y b) por cada año de seguro en que los salarios fueron de al menos 200 dólares.
- ii) Suplemento para la mujer (65 años o más), $\frac{1}{2}$ de i).
- iii) Prestación de viudez (65 años) $\frac{3}{4}$ de i).
- iv) Prestación de viudez con hijos a su cargo, $\frac{3}{4}$ de i).
- v) Prestación a los padres a cargo (65 años) a falta de mujer o hijos, igual a la $\frac{1}{2}$ de i).
- vi) Prestación de orfandad y suplemento a i), iv), por hijo a cargo igual a $\frac{1}{2}$ de i).
- vii) Cuota mortuoria por muerte del asegurado, suma igual a 6 veces i).
Máximo mensual familiar i) a vi), 85 dólares o dos veces u 80 por ciento del salario medio mensual tomando la cifra menor. Monto mínimo mensual, 10 dólares.
- viii) Prestación de desocupación a tasas fijas fijadas por los Estados, generalmente la media del salario semanal dentro de un mínimo y máximo establecido.
- ix) Asistencia, prestación en dinero sujeto a exámenes de medios económicos y a montos fijados por los Estados.

C. *Condiciones exigidas:*

- a) Para i), ii), iii), v), el asegurado debe haber ganado 50 dólares en empleo asegurable en uno de cada dos trimestres desde 1936 o después que tuvo 21 años, o en 40 trimestres tomando la cifra inferior.
- b) Para iv), vi) (huérfanos), vii), lo mismo que a) o el asegurado debe haber ganado por lo menos 50 dólares en empleo asegurable en 6 de los 12 trimestres anteriores a una fecha dada.
- c) Para viii), las condiciones de empleo son fijadas por los Estados.

MEXICO

BASES LEGALES Ley del Seguro Social Mexicano del 31 de diciembre de 1942, reformada.

CAMPO DE APLICACIÓN Todos los asalariados. Actualmente se aplica en el Distrito Federal y en la ciudad de Puebla.

ADMINISTRACIÓN	Un Consejo Técnico y una Comisión de Vigilancia del <i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i> que se componen de representantes en número igual del Estado y de las organizaciones obreras y patronales.
FINANCIAMIENTO	Asegurado: 3 por ciento de la remuneración; empleador: 6 por ciento de los salarios pagados; Estado: 3 por ciento de los salarios pagados. Las cotizaciones se basan sobre salarios diarios hasta 12 pesos. El empleador costea el seguro de accidentes.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad, accidente. Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes, desempleo involuntario a edad avanzada.
PRESTACIONES	<p data-bbox="272 620 557 644">A. Prestaciones en especie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="272 651 948 733">i) Enfermedad: asistencia médica, quirúrgica, dental, farmacéutica y hospitalización para el asegurado, cónyuge e hijos. <li data-bbox="272 740 948 791">ii) Maternidad: asistencia obstétrica para la asegurada o mujer del asegurado. <li data-bbox="272 798 948 849">iii) Accidentes: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, protésica y ortopédica. <p data-bbox="272 869 557 893">B. Prestaciones en dinero:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="272 900 948 1037">iv) Pensión de invalidez, que varía con la categoría del salario y el número de cotizaciones semanales, de un mínimo anual de 57 pesos a un máximo de 936 pesos, más suplementos (0,08-1,37 pesos) por cada cotización semanal sobre 200. <li data-bbox="272 1044 948 1095">v) Pensión de vejez (65 años) igual que iv), y el suplemento se basa sobre las cotizaciones semanales después de las 700. <li data-bbox="272 1102 785 1126">vi) Pensión de viudez: 40 por ciento de iv) o v). <li data-bbox="272 1133 948 1243">vii) Pensión de orfandad de 20 por ciento de iv) o v); si el huérfano lo es de padre y madre, 30 por ciento. La pensión máxima de sobrevivientes en vi) y vii) no puede exceder de la de iv) ó v). <li data-bbox="272 1250 648 1274">viii) Cuota mortuoria de 120 pesos. <li data-bbox="272 1281 948 1417">ix) Prestación de enfermedad de 0,35 a 5,20 pesos diarios, según la categoría del salario desde el séptimo día hasta 26 semanas. Si el beneficiario se encuentra hospitalizado se concede a la familia un auxilio económico del 50 por ciento del subsidio. <li data-bbox="272 1425 948 1506">x) Prestación de maternidad: 42 días antes y 42 días después del parto, igual que ix), elevada al 100 por ciento del salario 8 días antes del parto y 30 días después. <li data-bbox="272 1514 948 1565">xi) Subsidio de lactancia de 50 por ciento de x) durante 6 meses. <li data-bbox="272 1572 948 1672">xii) Accidentes: a) incapacidad temporal: prestación diaria de 0,60 a 9,70 pesos según la categoría del salario durante 52 semanas; b) incapacidad permanente total: pensión mensual de 16 a 260 pesos según la categoría del salario;

- c) incapacidad permanente parcial: pensión mensual basada en *b*) según el tipo de lesión (si es inferior a 16 pesos, indemnización global equivalente a 5 anualidades); *d*) muerte: a la viuda 36 por ciento de *b*); al huérfano de un padre, 20 por ciento; al huérfano de padre y madre, 30 por ciento de *b*); a los ascendientes a cargo, cuando no hay viuda o hijos, 33 1/3 por ciento de *b*). La pensión de sobrevivencia no debe exceder de *b*). Cuota mortuoria equivalente a un mes de salario.
- xiii) Pensión al asegurado (60 años o más) involuntariamente sin trabajo, de un monto por fijarse.

C. *Periodos de cotización exigidos:*

- a) Para iv), vi) y vii), 200 semanas.
 b) Para v) y xiii), 700 semanas.
 c) Para ix), 6 semanas.
 d) Para x) y xi), 30 semanas en los diez meses anteriores al parto.

PANAMA

BASES LEGALES Ley núm. 23 del 21 de marzo de 1941, reformada por Ley 134 del 27 de abril de 1943.

CAMPO DE APLICACIÓN Empleados particulares y obreros de los Distritos de Panamá y Colón; empleados públicos de toda la República; independientes con ingresos inferiores a 1.200 balboas; las mujeres y los hijos pueden estar asegurados para la asistencia médica.

ADMINISTRACIÓN Junta de la *Caja de Seguro Social* compuesta por el Ministro de Hacienda y Tesoro, Gerente del Banco Nacional y 3 vocales nombrados por el Presidente de la República que representan los trabajadores, empleados públicos y empleadores.

FINANCIAMIENTO Asegurados: 4 por ciento de la remuneración; independientes: 5 por ciento del ingreso; empleadores: 4 por ciento de las remuneraciones pagadas; Estado: 0,8 por ciento de los sueldos e ingresos, y $\frac{2}{3}$ de la cotización de independientes y un impuesto especial sobre vinos, licores y cervezas. Si la mujer y el hijo están asegurados para la asistencia médica, el jefe de familia paga cuota adicional del 3 por ciento.

RIESGOS CUBIERTOS Asistencia médica: enfermedad y maternidad.
 Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte y maternidad.

PRESTACIONES A. *Prestaciones en especie:*

i) Enfermedad: asistencia médica, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y hospitalización durante 26 semanas anuales (prorrogables a 52).
 ii) Maternidad: atención obstétrica.

B. *Prestaciones en dinero:*

- iii) Pensión de invalidez: de 50 por ciento del sueldo base mensual más 2 por ciento por cada 52 cuotas semanales que sobrepasen las primeras 1.400. Máximo 200 balboas mensuales.
- iv) Pensión de vejez (hombres 60 años, mujeres 55), igual que iii), o reducida.
- v) Cuota mortuoria equivalente a gastos de sepelio.
- vi) Prestación de maternidad, 50 por ciento de la remuneración durante 6 semanas antes y 6 semanas después del parto.

C. *Periodos de cotización exigidos:*

- a) Para i), ii) y vi), 39 semanas en los 12 meses anteriores.
- b) Para iii), 156 semanas, la mitad durante los 3 últimos años o desde la entrada en la Caja.
- c) Para iv), 1.040 semanas, la mitad durante los 10 años anteriores. Tasas reducidas con períodos más cortos.
- d) Para v), 26 semanas, en los 12 meses anteriores.

PARAGUAY

BASES LEGALES	Decreto ley 17071 del 18 de febrero de 1943, reformado.
CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los asalariados e independientes hasta 200 guaraníes mensuales, no mayores de 60 años; los mayores de esta edad asegurados para accidentes; la familia puede asegurarse para asistencia médica.
ADMINISTRACIÓN	Consejo Superior del <i>Instituto de Previsión Social</i> , presidido por el Ministro de Salud Pública y Previsión Social, compuesto por funcionarios del gobierno y representantes de asegurados y empleadores.
FINANCIAMIENTO	Asegurados: 2 por ciento de los sueldos; independientes: 7 por ciento de las entradas; empleadores: 5 por ciento de los salarios pagados; Estado, 1,5 por ciento. El empleador paga seguro de accidentes con cuota adicional del 3 por ciento de los salarios pagados. Si la familia está asegurada para asistencia médica, el asegurado paga un 3 por ciento adicional. Las cotizaciones se basan sobre salarios mensuales hasta 200 guaraníes.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad, accidentes. Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes.
PRESTACIONES	A. <i>Prestaciones en especie:</i> i) Enfermedad: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalización durante 26 semanas (prorrogables a 52). ii) Examen médico anual obligatorio. iii) Maternidad: atención obstétrica de la asegurada o mujer del asegurado. iv) Accidentes: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, protésica y ortopédica.

B. Prestaciones en dinero:

- No se consideran salarios superiores a 200 guaraníes mensuales.
- v) Pensión de invalidez: del 30 por ciento del salario más 1 por ciento por cada año de imposición después de 156 semanas.
 - vi) Pensión de vejez, 30 por ciento del salario más 1 por ciento por cada imposición anual después de 15 años.
 - vii) Prestación de sobrevivientes al cónyuge e hijos, igual a la suma global de 20 jornales, aumentada en 25 jornales más por cada año de servicio hasta un máximo de 5 y a 200 jornales si la antigüedad es de más de 5 años.
 - viii) Pensión de viudez (viuda del pensionado por vejez), 30 por ciento de la pensión del fallecido.
 - ix) Los hijos sobrevivientes de un pensionado por vejez reciben cada uno 15 por ciento de la pensión del fallecido.
 - x) Cuota mortuoria para gastos de sepelio.
 - xi) Prestación de enfermedad, 40 por ciento del salario desde el séptimo día hasta 6 meses (prorrogable a 12).
 - xii) Prestación de maternidad: 40 por ciento del salario 21 días antes y 40 después del parto.
 - xiii) Accidentes a) incapacidad temporal, prestación del 75 por ciento del salario igual que en xi); b) incapacidad total permanente, pensión del 60 por ciento de los salarios; c) incapacidad permanente parcial, pensión según baremo (si es menos de 20 por ciento de b)), indemnización global de 5 anualidades de b); d) muerte: viuda 24 por ciento e hijos 12 por ciento cada uno del salario del fallecido (los padres a cargo a falta de otros sobrevivientes reciben el 12 por ciento). La pensión de sobrevivientes no puede exceder de b). Gastos de sepelio.

C. Periodos de cotización exigidos:

- a) Para v), 36 meses o 156 semanas.
- b) Para vi), 180 meses o 780 semanas.
- c) Para vii), 26 semanas o 6 meses en los 12 meses anteriores.

PERU**BASES LEGALES**

Ley 8433 del 12 de agosto de 1936, modificada.

CAMPO DE APLICACIÓN

Todos los obreros menores de 60 años e independientes con ingresos inferiores a 3.000 soles anuales; se puede asegurar a la mujer e hijos para la atención médica.

ADMINISTRACIÓN

Consejo Directivo de la *Caja Nacional de Seguro Social*, presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, compuesto por el Director General del Trabajo, el Director General de Salubridad, representantes de los empleadores, de los asegurados, de la Facultad de Medicina y el Gerente General de la Caja.

FINANCIAMIENTO Asegurados: 1,5 por ciento de los salarios; empleadores, 3,5 por ciento; Estado: 1,5 por ciento y entradas por impuestos especiales. Cuando se asegura a la mujer y a los hijos para atención médica, el asegurado paga cuota adicional de 1 por ciento.

RIESGOS CUBIERTOS Medios económicos de subsistencia: invalidez, vejez, muerte, enfermedad, maternidad.

- PRESTACIONES**
- A. Prestaciones en especie:**
- i) Enfermedad: asistencia médica, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y hospitalización durante 26 semanas (prorogables a 52).
 - ii) Maternidad: asistencia obstétrica.
- B. Prestaciones en dinero:**
- iii) Pensión de invalidez de 40 por ciento del salario más 2 por ciento por cada 100 imposiciones semanales después de las 200 (máximo total 60 por ciento); suplemento de 1 por ciento para el cónyuge (60 años) y por cada hijo (máximo 10 por ciento).
 - iv) Pensión reducida de invalidez.
 - v) Pensión de vejez (60 años), 40 por ciento del salario más 2 por ciento por cada 100 imposiciones semanales después de las 1.040 (máximo total 60 por ciento), suplementos por la mujer e hijos igual a iii).
 - vi) Pensión de vejez reducida.
 - vii) Devolución de imposiciones.
 - viii) Indemnización de sobrevivientes a la viuda e hijos igual a la suma global del $33\frac{1}{3}$ por ciento del salario anual del fallecido.
 - ix) Cuota mortuoria.
 - x) Prestación de enfermedad desde el tercer día, 50 por ciento del salario durante 4 semanas, 40 por ciento en las semanas posteriores mientras reciba i).
 - xi) Prestación de maternidad, 50 por ciento del salario, 36 días antes y 36 días después del parto.
 - xii) Subsidio de lactancia del 25 por ciento del salario durante 8 meses.
- C. Periodos de cotización exigidos:**
- a) Para i) y x), 4 semanas en los 120 días anteriores;
 - b) para ii) y xi), 4 semanas en los 180 días anteriores;
 - c) para iii), 200 semanas con no menos de 100 en los 4 años anteriores;
 - d) para v), 1.040 semanas;
 - e) para vi), 260 semanas.

VENEZUELA

BASES LEGALES Ley del Seguro Social Obligatorio del 14 de junio de 1940, modificada.

CAMPO DE APLICACIÓN	Todos los trabajadores (excepto agrícolas, domésticos y funcionarios públicos) cuya remuneración anual no exceda de 9.600 bolívares; los que tienen una remuneración superior están cubiertos por el seguro de accidentes. Actualmente se aplica en el Distrito Federal.
ADMINISTRACIÓN	Consejo del <i>Instituto Central de los Seguros Sociales</i> con representantes del Ejecutivo Federal, empleadores y asegurados.
FINANCIAMIENTO	Asegurados: 2,5 por ciento del salario básico; empleador 2,5 por ciento de los salarios bases pagados. El empleador paga el seguro de accidentes. El Estado financia los gastos de administración.
RIESGOS CUBIERTOS	Asistencia médica: enfermedad, maternidad. Medios económicos de subsistencia: enfermedad, maternidad, accidentes.
PRESTACIONES	<p>A. <i>Prestaciones en especie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> i) Enfermedad: asistencia médica, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y hospitalización al asegurado y su familia durante 26 semanas. ii) Maternidad: asistencia obstétrica a la asegurada y miembros de la familia del asegurado. iii) Accidentes: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, ortopédica, protésica y hospitalización. <p>B. <i>Prestaciones en dinero:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> iv) Prestación de enfermedad: $\frac{2}{3}$ del salario diario base de la categoría del asegurado desde el cuarto día hasta 26 semanas. v) Prestación de maternidad, igual que iv) durante 6 semanas antes y 6 semanas después del parto. vi) Accidentes: a) incapacidad temporal, prestación diaria como en iv); b) incapacidad total permanente, pensión de $\frac{2}{3}$ del salario anual según la categoría del salario con suplemento anual de 600 a 2.400 bolívares cuando se requiere ayuda especial de una persona; c) incapacidad permanente parcial, $\frac{2}{3}$ de la pérdida de ganancias (si la incapacidad es del 5 al 10 por ciento, suma global igual a 3 veces el monto anual de la pensión eventual); d) muerte, a la viuda 25 por ciento del salario anual base según la categoría del salario; al cónyuge inválido, 30 por ciento; a cada huérfano de padre o madre, 15 por ciento; a cada huérfano de padre y madre, 25 por ciento; cuota mortuoria, 500 bolívares. <p>C. <i>Períodos de cotización exigidos:</i></p> <p>Para ii) y v), 13 semanas, 4 de ellas en el primer trimestre del año anterior al parto.</p>

REGIMENES DE SEGURO SOCIAL EN LOS PAISES AMERICANOS

Países	I	II	III	IV	V	VI	Porcentaje de población cubierta por el régimen de seguro social que tienen el mayor número de cotizantes (aparecen en números romanos las cifras que se refieren a las columnas del cuadro) (1)
	Pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes	Pensiones de vejez y sobrevivientes	Prestaciones de enfermedad y de maternidad	Prestaciones de maternidad	Prestaciones de desocupación	Asignaciones familiares	
ARGENTINA	////			////			4,0 (IV)
BOLIVIA	////						1,5 (I)
BRASIL	////		////			////	6,5 (I)
CANADA					////	////	21,5 (V)
COSTA RICA			////				6,0 (III)
CUBA	////			////			18,0 (IV)
CHILE	////		////		////	////	28,5 (I, III)
ECUADOR	////		////				2,5 (I, III)
ESTADOS UNIDOS		////			////		36,5 (II)
MEXICO	////		////				1,5 (I, III)
PANAMA	////		////				6,5 (I, III)
PARAGUAY	////		////				3,5 (I, III)
PERU	////		////				3,5 (I, III)
URUGUAY	////				////	////	34,0 (I)
VENEZUELA			////				1,5 (III)

¹ Sobre la base de los datos estadísticos dados en el *Manual Interamericano de Instituciones de Seguro Social*, 1945.

CAPITULO V

ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS POBLACIONES INDIGENAS EN LAS AMERICAS ¹

Sería difícil hacer un bosquejo de la situación económica y social de América sin referirse, aunque sólo sea en forma escueta y somera, a uno de los problemas que ciertamente preocupan la atención de muchos de los gobiernos de este continente: el problema de las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas.

Por su magnitud, por su importancia en la vida económica de muchos países, por la influencia que él tiene en el desenvolvimiento industrial, comercial y social de las repúblicas llamadas indigenistas, es este uno de los asuntos que sin duda merece la consideración de la Conferencia, ante la cual deseamos presentar en este capítulo algunas notas introductorias para una discusión que pueda servir de base a futuros pasos que la Oficina habrá de dar en este campo, aun poco explorado a pesar de los estudios tan valiosos e importantes que existen sobre el problema indígena en general.

POBLACIÓN

Se cree que entre 20 a 30 millones de indios viven en América lo que significa algo así como la quinta parte de toda la población desde México hasta el Sur. Hasta el momento no existe una estadística precisa con respecto a la población que componen las razas aborígenes del suelo americano y esto es especialmente cierto por lo que toca a la América latina. Algunos autores, a base de encuestas especiales dan para esta parte del continente una cifra de 25 millones y otros, de 23 millones. Por lo que se refiere al número de la población mestiza, los cálculos hechos han sido arbitrarios y ellos van desde 38 a 55 millones de individuos.

El cuadro que se publica a continuación demuestra lo que venimos diciendo.

¹ La Oficina tiene el placer de poner a la disposición de los delegados a la Conferencia un folleto titulado: *Condiciones de vida de las poblaciones indígenas en los países americanos* que, especialmente para esta ocasión ha escrito el señor V. G. GARCÉS, Corresponsal de la Oficina Internacional del Trabajo en Ecuador y un reconocido indigenista de este continente.

CUADRO QUE DEMUESTRA LA DISTRIBUCION DE LAS POBLACIONES INDIGENAS ¹

País	Datos de la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos			Datos del Prof. Richard F. Behrendt		
	Población total	Indios	Mestizos	Población total (1938)	Indios	Mestizos
		por ciento	por ciento		por ciento	por ciento
Argentina	13.906.694 (1943)	sin datos	sin datos	13.000.000	2	10
Bolivia	3.533.900 (1942)	54	32	3.300.000	55	37
Brasil	43.550.000 (1942)	2	sin datos	44.000.000	2	18
Colombia	9.620.800 (1943)	10	40	9.300.000	15	40
Costa Rica	706.596 (1943)	2	14	650.000	4	20
Cuba	4.778.583 (1943)	—	—	4.200.000	—	5
Chile	5.237.432 (1943)	5	15	5.000.000	5	65
Rep. Dominicana	1.969.773 (1944)	—	sin datos	1.590.000	—	—
Ecuador	3.105.541 (1943)	48	sin datos	3.000.000	70	20
El Salvador	1.880.000 (1943)	19	80	1.700.000	10	77
Guatemala	3.450.732 (1943)	55	sin datos	3.100.000	65	31
Haití	2.719.474 (1942)	—	—	2.700.000	—	—
Honduras	1.173.032 (1943)	9	86	1.000.000	9	85
México	21.153.321 (1943)	29	54	19.500.000	45	45
Nicaragua	1.030.700 (1942)	5	68	1.200.000	5	70
Panamá	631.637 (1940)	9	58	600.000	8	61
Paraguay	1.040.420 (1941)	sin datos	97	1.000.000	5	92
Perú	7.395.687 (1943)	46	sin datos	7.000.000	55	36
Uruguay	2.185.626 (1941)	—	5	2.100.000	2	12
Venezuela	4.005.000 (1942)	3	sin datos	3.600.000	10	70

No está de más el hacer notar aquí que es muy difícil, desde todo punto de vista, el establecer la calidad de "mestizo" o la calidad de "blanco", así como el llegar a obtener características específicas que justifiquen la denominación de "indio". Muchos investigadores han empleado para clasificar a los indios la pigmentación cutánea u otros rasgos somáticos que se han revelado

¹ La Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos de los Estados Unidos, en su libro *Basic Data on the American Republics*, da para los países latinoamericanos la distribución siguiente de la población. Por su parte, el profesor Richard F. Behrendt, Director del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad Interamericana de Panamá publica los datos siguientes.

de poca importancia, existiendo la tendencia cada vez más acentuada de tomar como punto de diferenciación los caracteres culturales y económicos entre los distintos grupos de la población.

Si difícil es el dar una cifra más o menos exacta sobre la cantidad de la población indígena, lo es aún mucho más el tratar de encontrar una estadística, siquiera aproximada, de la repartición de los indios por profesiones o por edades, todo lo cual obstaculiza naturalmente el estudio de la solución a los problemas que se presentan. Es digno de notar, sin embargo, que ya se han dado pasos para unificar las metódicas estadísticas que deban emplearse y cabe señalar que el Instituto Interamericano de Estadística, en cooperación con el Instituto Indigenista Interamericano y algunas organizaciones y oficinas interesadas, trabajan ya sobre este tópico.

HISTORIA

Antes de la llegada de los conquistadores a suelo americano, la vida económica de las poblaciones indígenas descansaba casi exclusivamente en la agricultura, en la que era desconocido el sistema de la propiedad privada. En efecto, en las grandes civilizaciones pre-colombinas—como la maya, azteca, incaica—la tierra era trabajada en común y, llámese al sistema ayllú o calpulli, la vida agraria tenía una base colectiva. Un artesanado incipiente y una casta sacerdotal y guerrera completaban la población activa de los imperios de antes de Colón.

La llegada de los conquistadores europeos modificó fundamentalmente el sistema económico del continente americano y, por lo que toca especialmente a la América latina, los resabios de la economía feudal prendieron arraigo en las colonias hispano-portuguesas.

Poco a poco fué desapareciendo el régimen colectivista de la tierra, pero sin transformarse, por lo que respecta al indio, en un régimen de propiedad privada. Las tierras fueron tomadas por los conquistadores y una parte de la población aborigen se refugió en terrenos más inaccesibles, en donde trató de conservar sus formas primitivas tanto de posesión del agro como de métodos de cultivos primitivos y de comercio. La explotación de las minas se aumentó considerablemente y una gran cantidad de aborígenes fueron dirigidos hacia esos trabajos. Por otra parte, el indio siguió siendo el único medio para el transporte de mercaderías y de materiales de construcción y de alimentos y material de guerra de los ejércitos. Los conquistadores además tomaron de entre los indígenas los servidores domésticos, tanto urbanos como rurales, y la mano de obra necesitada para las industrias que, como la de tejidos, ladrillos, cueros y otras, se iniciaban en las colonias. La Corona de España

—a instancias de algunos de los gobernantes o predicadores coloniales—para hacer frente a los problemas del trabajo derivados de las nuevas condiciones de vida, dictó medio siglo después del descubrimiento, uno de los documentos legislativos más importantes de su época, en el cual hay concepciones que hoy se encuentran en las leyes más avanzadas. Las Leyes de Indias contienen reglamentación sobre descanso semanal, horas de trabajo, salarios, vivienda, alimentación, vestuario, protección materno-infantil, asistencia médica, contratos de trabajo, seguridad industrial, servicio doméstico, etc., etc. A pesar de que las Leyes de Indias contemplaban una especie de inspección de estas leyes, ellas no fueron aplicadas ni su influencia se hizo sentir en la vida real.

La república no cambió fundamentalmente la situación de los indios aún cuando las encomiendas y la mita—régimenes coloniales—desaparecieron completamente en la legislación y el indio pasó a ser, por lo menos teóricamente, un ciudadano de la nación que nacía a la vida independiente.

MEDIOS DE VIDA

A pesar de los años transcurridos, puede decirse sin temor a errores que un importante medio de vida de las poblaciones indígenas del continente americano proviene del cultivo de la tierra. El régimen de propiedad entre los indios que son dueños de tierra se mantiene generalmente como régimen común, poseyendo tierras de trabajo colectivo, principalmente de pastoreo, y poseyendo dentro de las comunidades pequeños lotes de terreno para el cultivo individual. Existen algunas variaciones de este régimen general, sobre todo en aquellos países en donde se ha dado un gran impulso a la solución de los problemas agrícolas. México camina, sin duda, a la vanguardia en este campo, a través de la expropiación de los latifundios y de la formación de los ejidos o de las granjas colectivas. Como la población rural mexicana es exclusivamente indígena o mestiza, esta experiencia será mirada con interés por los otros países del continente.

Hasta el momento, parece existir una tendencia a mantener el régimen de “comunidades” por lo que toca a la propiedad rural indígena y a desarrollar todos aquellos métodos de cultivo moderno que permitan intensificar la producción, a fin de que ella sirva no sólo para el consumo de la “comunidad” indígena misma, sino también como una ayuda importante o substancial a la economía del país. Cualquier estudio o enfocamiento del problema desde este ángulo, tendrá necesariamente que consultar las medidas de créditos necesarias y el fomento de las cooperativas, tanto de

trabajo como de producción y de consumo y la enseñanza de técnicas apropiadas.

FORMAS DE TRABAJO

Pero no todos los indios poseen tierras, ya sea en común o individualmente, y una gran parte del indígena americano se ha visto obligado a trabajar siempre dentro del medio agrícola, ya sea como aparcerero, mediero, jornalero y, en muchos casos, ha debido soportar antiguos regímenes de trabajo como el yanaconage, el pongueaje y otras diversas formas que en el fondo significan un trabajo obligatorio para los indios, obreros agrícolas.

Otra parte de los indígenas han abandonado transitoria o definitivamente el trabajo del campo y se encuentra formando un porcentaje variado—pero siempre muy importante—de los asalariados de las minas, de las fábricas, de los trabajadores de caminos y del servicio doméstico. Pero desgraciadamente hay una carencia grande de cifras con respecto al número de trabajadores repartidos en minas, fábricas, etc., aunque es fácil comprender que para muchos países, en los cuales la mano de obra es principalmente indígena, una parte importante de los obreros industriales y mineros son o tendrán que ser tomados de las capas aborígenes.

Aun cuando no tan grande en número, pero digno de mencionarse, es el hecho de que parte de la población indígena se ha dedicado desde hace muchos años al trabajo artesanal, con una extrema habilidad en ciertos tipos de él, como platería, orfebrería e incluso tejidos.

PROBLEMAS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL Y DEL TRABAJO

Aparte de cualquiera consideración de orden etnológico, filológico o cultural, el indio podría y debería ser mirado como un trabajador, esto es, como un elemento activo en la vida económica y social de la nación.

Teóricamente, la legislación social y del trabajo de los países de América es aplicable a toda la población del territorio respectivo, lo cual indica que la población indígena también está acogida a ella. Es posible, sin embargo, que en la práctica aún subsistan muchos resabios de antiguos sistemas que no concuerdan con las legislaciones nacionales vigentes o que partes importantes de éstas, por dificultades de inspección u otras, no se apliquen o se hagan de manera imperfecta entre los trabajadores indígenas agrícolas, mineros e industriales, especialmente entre aquéllos alejados de las zonas urbanas o de grandes concentraciones de población. Esto

es especialmente verdadero en los países en que la totalidad, o la mayor parte de la población trabajadora, proviene de las capas indígenas y en donde los servicios nacionales de inspección del trabajo deben jugar un importantísimo papel. En el informe especial sobre la inspección del trabajo que se presenta a esta Conferencia, se trata el problema con la amplitud que merece.

En algunos países aún existe el sistema de pongueaje o de ciertos trabajos que en el fondo tienen carácter obligatorio para los indios. En muchos, tanto en las zonas agrícolas como en las mineras, aun no se ha desterrado del todo el "truck system". La política de contratos de trabajo, de salarios, del trabajo de las mujeres y de los niños son puntos que cualquier programa de estudios serio de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, debería tener presente ya sea para mejorar la legislación vigente o su aplicación, o para establecer una adecuada al medio en que se va a aplicar.

Cabe señalar también el estudio del problema de la vivienda en el medio indígena y de la asistencia médica como un primer paso hacia la aplicación de regímenes de seguridad social. La alimentación es también otro de los estudios especializados que debería tenerse presente y, muy ligado a este problema, está aquel del alcoholismo, cocaísmo y otras toxicomanías.

No cabría, sin embargo, propiciar cualquier solución a los problemas aquí tan rápidamente enumerados, sin considerar todas aquellas implicaciones de carácter económico que significan el procurar la integración de las capas indígenas dentro de la economía nacional y la transformación del indio en un productor eficiente y en un elemento activo de la sociedad. Cooperativas agrícolas; cooperativas de producción, de consumo, de transporte; créditos en sus diversas formas; políticas de transporte; mejoramiento de los medios de producción; fomento de industrias domésticas, etc., etc., son sólo algunos de los puntos que no deben olvidarse.

Aparejadas a las consideraciones de carácter económico, están aquéllas de carácter cultural y, por lo que a estas líneas se refiere, especialmente lo de la formación profesional de los trabajadores indígenas, estudiando sus calidades reales, mejorando sus métodos de entrenamiento y de enseñanza y dirigiéndolos hacia aquellos rubros de la producción y del trabajo que se amolden más a sus capacidades y a las necesidades de la economía del país.

Quizás si una conjunción de los modernos sistemas con los principios heredados desde siglos, en cuanto a cultura y civilización, podrían ayudar al mejoramiento substancial de una quinta parte de la población latinoamericana.

LEGISLACIÓN ESPECIAL

Los países de América latina han dictado numerosas leyes y reglamentos que se refieren directamente a la protección del indio, ya sea en sus aspectos económicos, culturales o higiénicos y en el de la inspección del trabajo. Sin pretender ni enumerar ni referirnos a todas y a cada una de las leyes, decretos o reglamentos promulgados en este sentido, haremos un breve resumen de algunas de ellas que servirán como prueba de la preocupación, cada vez más creciente, que los distintos gobiernos tienen para mejorar el standard de vida de las poblaciones aborígenes.

Bolivia

El 26 de junio de 1940, dictó un decreto reglamentando y modificando la ley ya existente sobre el régimen de pulperías en las empresas mineras en donde, como se sabe, la totalidad de la mano de obra es indígena; en este decreto se normalizan los precios de los artículos y se faculta al Ministerio del Trabajo y Previsión Social para inspeccionar las pulperías mineras. Asimismo, en el referido decreto se fijan salarios mínimos para los indígenas mineros empleados en las empresas que se acogieron a la facultad que les otorgaba el decreto de normalización de los precios de los artículos de consumo en el valor del costo más un 10 por ciento. Con fecha 15 de mayo de 1945, dos decretos supremos importantes han sido promulgados: uno, reglamentando la prestación de servicios del trabajador campesino y, el otro, suprimiendo los servicios de pongueaje y mitenaje. En aquél, se exige que los servicios personales o domésticos serán prestados por los colonos agrícolas por justa remuneración; se declara la venta, en libre comercio, de todos los productos del colono; se prohíbe que se exija a los colonos, sea en dinero o en especie, contribución alguna para el pago de impuestos catastrales o a la renta; se sanciona a los propietarios, administradores que empleen violencias o vejámenes contra los indígenas; se obliga a éstos a pedir la autorización escrita del Ministerio Público en el caso que quieran vender sus tierras no comunales y, por fin, reglamenta algunas de las obligaciones de la Oficina de Defensa Gratuita de los Indígenas, que había sido previamente creada en el Ministerio del Trabajo. El segundo decreto ha abolido los servicios de pongueaje y mitenaje y pena con multa a los infractores de esta ley; asimismo, prohíbe a las autoridades el obligar a los indígenas a prestar servicios gratuitos; además, los pongos y mitanes, en actual servicio, quedan facultados para volver de inmediato a sus domicilios, exigiendo un viático de 20 bolivianos diarios por día de viaje.

Brasil

Por decretos del 16 de octubre de 1942 y del 16 de enero de 1945, ha dictado los reglamentos del Servicio de Protección a los Indios existente en el Ministerio de Agricultura; este Servicio tiene como finalidad prestar al indio protección y asistencia, garantizar la efectividad de posesión de sus tierras, conservar y hacer respetar la organización indígena interna de las tribus, sus hábitos, idiomas e instituciones, dar al indio enseñanza útil, mejorar las condiciones materiales de vida indígena fomentando la agricultura e industrias rurales, etc. Para el mejor desempeño de su cometido, este Servicio cuenta—entre otras—con una Sección de Orientación y Asistencia y con 9 Inspectorías Regionales. Por Decreto núm. 12.317 del 27 de abril de 1943, se aprobó también el reglamento del Consejo Nacional de Protección a los Indios, que había sido creado en 1939; este Consejo, que consta de siete miembros designados por el Presidente de la República, debe promover y orientar los estudios e investigaciones sobre orígenes, idiomas y tradiciones del indio, estudiar y sugerir al gobierno las medidas de asistencia necesarias y cooperar a la realización de la finalidad del Servicio de Protección a los Indios.

Colombia

Por Ley núm. 29 del 20 de octubre de 1943, ha dispuesto el establecimiento de una colonia agrícola y ganadera, cuya finalidad es el promover el mejoramiento de los indígenas de una importante región del país. La Ley dispone que se establezcan rápidamente escuelas especiales para los indígenas y las cooperativas necesarias para favorecer y atraer a los indios, comprándoles sus productos a precios razonables.

Chile

Por Ley núm. 7874 del 12 de septiembre de 1944, declara que los predios de las comunidades indígenas, mientras permanezcan en estado de indivisión, estarán exentos de los pagos de contribuciones fiscales o municipales.

Ecuador

Por Decreto 511 bis, del 2 de abril de 1943, ha creado el Servicio de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Previsión Social y del Trabajo. Este Servicio tiene como finalidad formular las estadísticas de morbo-mortalidad en las regiones indígenas; estudiar la

vida de los indios en sus aspectos de alimentación, vestido y vivienda y su vida social; formular la estadística de ingresos y egresos económicos de la población indígena y la situación del indio con respecto al trabajo agrícola; el estudio de la tierra y del indio y la necesidad de parcelación de tierras en las regiones con mucha población indígena; además, el Servicio debe fomentar la organización cooperativa indígena, el establecimiento de consultorios jurídicos gratuitos para la defensa del indio y tomar todas las medidas necesarias para mejorar la educación en la infancia y en los adultos indígenas, especialmente en las escuelas rurales.

México

Por Decreto del 20 de septiembre de 1941, ha reglamentado el Departamento de Asuntos Indígenas, al que corresponde estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, a fin de proponer al Poder Ejecutivo las medidas y disposiciones que redunden en provecho de los indígenas, así como promover y gestionar ante las autoridades federales y de los Estados todas las medidas que conciernan al interés general de los indios. Entre las divisiones del Departamento se encuentra una Oficina de Procuraduría, una de Economía y Cultura Indígenas y una de Educación Indígena. El Departamento de Asuntos Indígenas coordina en el fondo todas las actividades tendientes a mejorar las poblaciones indígenas tanto económica, social como culturalmente, dando especial importancia a los problemas de la técnica agrícola, planeación de créditos, escuelas vocacionales, vivienda, campañas de carácter higiénico, fomento de pequeñas industrias, etc.

Perú

Por Decreto Supremo del 14 de noviembre de 1941, creó la Procuraduría Gratuita de Indígenas, dependiente del Ministerio del Trabajo, la que interviene en la organización y sustanciación de los expedientes administrativos relativos a los indios, ayuda a éstos en sus reclamaciones y absuelve sus consultas. Por Decreto Supremo del 25 de marzo de 1942, se han reorganizado las Brigadas de Culturización Indígena ya existentes en la Ley Orgánica de Educación; se han aumentado estas Brigadas y se ha fijado su composición incluyendo en ellas a un normalista masculino y otro femenino, a un capataz de agricultura y ganadería, a un enfermero y a un chofer mecánico. Por Decreto del 17 de agosto de 1943 se creó en el Ministerio de Educación Pública la sección de Culturización del Aborígen, encargada, entre otras cosas, de la coordinación

de las Brigadas de Culturización. Por Decreto Supremo del 26 de agosto de 1942, se ha establecido que la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Trabajo debería organizar colonias indígenas de trabajo colectivo en las regiones de más densa población aborigen, de acuerdo con las peculiaridades de cada lugar y a fin de mejorar la capacidad adquisitiva y condición social de los indios; estas colonias tienden a impulsar y perfeccionar las industrias que ejerce la mayoría de la población nativa del país como complemento de sus actividades y que, por su reducido volumen, no son factores económicos para sus productores; el 6 de mayo de 1943 se instaló la primera población indígena de trabajo colectivo. Por diversos decretos se ha dado carácter legal, durante los años 1943 y 1944, a los acuerdos llegados entre importantes grupos indígenas—colonos de algunos fundos—con los propietarios de éstos. Se observa que en estos acuerdos se limitan las horas de trabajo, se declara la libertad del indio para vender sus cosechas, se reiteran las disposiciones legales sobre el trabajo de menores y sobre trabajo en días feriados, etc. Finalmente, por Decreto Supremo del 17 de julio de 1944 se ha creado, bajo el Ministerio de Agricultura, la Oficina de Migración de Colonos Indígenas de Puno, que se encargará de las labores relativas al traslado de indígenas a los centros de colonización establecidos en la montaña.

ACCIÓN INTERAMERICANA

Desde hace por lo menos dos décadas, en diversas reuniones de carácter interamericano, se ha tocado el problema de la situación de los indígenas en sus diversos aspectos culturales, sociológicos o económicos.

En la Primera Convención Internacional de Maestros, reunida en Buenos Aires en enero de 1918, se estudió la situación de los indígenas desde el punto de vista de la cultura, recomendándose la incorporación del indígena a la cultura moderna, respetando sus características sociales; la creación de colonias escolares; la organización de núcleos de misioneros de enseñanza; la preparación de maestros indígenas; la creación de cátedras y seminarios de estudios indigenistas en las Universidades, etc. En 1923, el Congreso de Economía Social de Río de Janeiro, así como la Conferencia Internacional de Economía en Buenos Aires en 1924, adoptaron diversas resoluciones sobre la obligación en que se encontraban los gobiernos de América de proteger a la raza indígena; esta última Conferencia expresó la opinión que la legislación del trabajo debería contener disposiciones especiales aplicables a los indígenas y que ella debería considerar la situación especial de las personas en cuyo favor se

dictan, asegurándoles el máximo de garantías y de protección a fin de incorporarlas cuanto antes a las actividades nacionales. La VII Conferencia Panamericana de Montevideo en 1933, aprobó también una resolución relacionada con el problema de los indígenas de América, tendiente a reunir una conferencia panamericana de expertos. La VIII Conferencia Panamericana, celebrada en Lima en 1938, decidió efectuar el Primer Congreso Indigenista Interamericano y recomendó a los países de América que nombrasen delegados. Este Primer Congreso se reunió en 1940 en la ciudad de Pátzcuaro, México, del 14 al 24 de abril. Allí se estudiaron, entre otros, los problemas concernientes a la escuela indígena; a la higiene y asistencia médica; la alimentación; construcciones escolares y vivienda indígena; propiedad pública; propiedad agraria; legislación indígena. Se aprobaron diversas resoluciones tendientes a mejorar la alimentación, la vivienda y la sanidad, así como a solucionar los problemas de la distribución de la tierra, la protección de las comunidades y de la pequeña propiedad, la prevención y control de los cultivos y a fomentar las experiencias hechas sobre propaganda y educación en idiomas nativos. El Congreso creó un organismo permanente, titulado Instituto Indigenista Interamericano, con sede en la ciudad de México y un convenio fué establecido a este respecto. El convenio estipula además que cada país participante debe organizar un instituto nacional, en cooperación con el Interamericano. El Instituto publica una revista trimestral titulada "América Indígena" y un suplemento de noticias, "Boletín Indigenista", y hasta la fecha ha cumplido un trabajo meritorio y digno de señalarse. Seis, de los doce países adheridos al convenio, tienen actualmente institutos nacionales indigenistas. El Primer Congreso Demográfico Interamericano, celebrado en la ciudad de México del 12 al 21 de octubre de 1943, dedicó una de sus resoluciones a recomendar a los países de América de economía y cultura indígenas que, en la formulación de los censos respectivos, empleen procesos similares a los que empleó México en el censo de población de 1940, para lo cual se deberán determinar coordinadamente las características culturales que debe investigar cada país en sus censos de población a partir de 1950; asimismo, recomendó que los países americanos que tienen una población indígena cuantitativamente importante, den la debida consideración a la política tendiente a aumentar y mejorar su potencia demográfica, así como a facilitar la incorporación de la población indígena a la vida activa de la nación.

La II Conferencia Interamericana de Agricultura, celebrada en la ciudad de México, en julio-agosto de 1942, aprobó una Resolución por la cual solicita de los países que tienen población indígena

que, en todos aquellos problemas relacionados con la agricultura y la vida rural, se procure coordinar la acción de los agrónomos, escuelas y organismos agrícolas con el Instituto Indigenista Americano cuando se trate de asuntos concernientes a población indígena.

Como se ve, la mayor parte de las resoluciones señaladas tratan el problema indígena desde un punto de vista ya sea cultural, etnológico, filológico o se refieren muy de paso a los problemas derivados de la aplicación de la legislación social y del trabajo entre estos trabajadores. Sin embargo, y aparte de lo acordado a este respecto en Pátzcuaro, la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL) y las Conferencias del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, han aprobado algunas declaraciones concretas sobre el indio en su carácter de trabajador.

La CTAL, en su Segundo Congreso General efectuado en la ciudad de Cali, Colombia, en diciembre de 1944, después de propiciar la celebración de un congreso de indios de América latina que dé a los indígenas una orientación justa como trabajadores y como americanos, manifiesta que esta institución luchará por la efectiva incorporación del indio a la vida económica de sus respectivos países, propugnando salarios y condiciones de vida compatibles con la existencia humana y elevando su capacidad adquisitiva a fin de convertirlo en elemento consumidor. Por lo que se refiere a la defensa y ampliación de la legislación del trabajo, la CTAL declara que luchará por la organización y participación de los indios en estos estudios y por la implantación de Códigos de Trabajo Campesino que garanticen expresamente el derecho de libre asociación de los indígenas.

La Organización Internacional del Trabajo, en la I Conferencia Regional del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización, celebrada en 1936 en Santiago de Chile, adoptó una resolución concerniente a las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas de los países americanos, que se lee como sigue:

La Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos de la Organización Internacional del Trabajo, recomienda al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo:

1) Que se dirija a todos los países del continente americano, cuya población, de modo importante, esté constituida por núcleos de población indígena, solicitando que comuniquen a dicha Oficina cuantas observaciones se juzguen pertinentes y cuanta documentación esté a su alcance y que guarden relación con los problemas económicos y sociales de vida y de trabajo de dicha población.

2) Que imparta instrucciones a la Oficina Internacional del Trabajo con objeto de que se inicie un estudio especial de este problema y que se tomen en cuenta las posibilidades que existan para llegar a una acción internacional determinada con un objeto práctico.

A fin de dar efecto a la resolución antes citada, la Oficina comenzó a recoger informaciones, haciendo circular entre los gobiernos un cuestionario en el que se pedía datos sobre la población indígena y su distribución; sobre legislación; sobre condiciones de vida y de trabajo y sobre algunos problemas especiales, como tribunales, impuestos, etc. La guerra, con la consiguiente disminución de personal de la Oficina, ha desgraciadamente impedido la continuación de estos estudios, así como el dar efecto a la resolución de La Habana que se menciona más adelante.

Además, la Oficina, a través de una encuesta hecha por uno de sus funcionarios en el terreno mismo, publicó en 1938 el volumen núm. 28 de la Serie B de Estudios y Documentos, titulado *Condiciones de vida y de trabajo de la población indígena del Perú*. La II Conferencia Regional del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización, efectuada en La Habana en 1939, adoptó una resolución concerniente a un estudio de la situación de las masas proletarias de América, en la que se declara lo siguiente:

La Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo,

Ruega al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo,

1) Proponga a los gobiernos de América que hagan un estudio especial de las condiciones de estas masas proletarias, particularmente de aquéllas en las cuales figuren prominentemente los descendientes de los aborígenes.

2) Asegure la participación de expertos de la Organización Internacional del Trabajo en estos estudios, para poder elaborar después, por medio de una Conferencia o en otra forma, las medidas específicas de protección que las condiciones antes aludidas requieran.

Mirado el indio como un trabajador, como un miembro activo, real o potencial de la producción, cabría preguntarse:

- a) ¿Cuáles son las leyes sociales y del trabajo que se aplican a las capas indígenas?
- b) ¿De qué manera estas leyes son aplicadas y qué éxito tiene su aplicación?
- c) ¿Qué medidas legislativas generales o específicas deberían ser tomadas para el aumento del standard de vida, de la producción y del consumo de las masas indígenas del continente americano?
- d) ¿Qué relación debería existir entre los acuerdos económicos internacionales, contratos o concesiones con gobiernos nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los aborígenes de América?

Cualquier estudio tendiente a proponer las soluciones adecuadas al mejoramiento de este nivel de vida y de condiciones de trabajo

tendrá que ser hecho a través de la cooperación internacional o interamericana, la única que puede permitir el aprovechamiento de las experiencias realizadas en éste o en otros continentes y que sin duda podrá llegar a obtener las soluciones más justas que conduzcan a la integración total del indio en la vida económica de los pueblos de América. En esta obra, la O.I.T.—como lo ha hecho en el pasado—está dispuesta a prestar todo su concurso y a poner al servicio de ella toda la experiencia internacional que ha acumulado en sus trabajos de más de un cuarto de siglo.

Sin duda que la Conferencia deseará tomar alguna resolución referente al problema de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas en América, teniendo en vista las resoluciones aprobadas de la I y II Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo y los debates que se efectúen en la actual reunión de México, e indicar el rol que la O.I.T. deberá tener en la solución de los puntos mencionados.

CAPITULO VI

LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EN LOS PAISES AMERICANOS

Esta exposición en los países americanos, respecto a la ratificación y aplicación de Convenios, hace referencia, en los casos pertinentes, a las leyes y reglamentos más importantes sobre cuestiones obreras que han adoptado estos países durante los últimos años. Dicha relación será reforzada con la presentación de uno o dos problemas de carácter general relacionados con los Convenios Internacionales del Trabajo que interesan directamente a los países americanos (especialmente las obligaciones que la Constitución les impone de someter los Convenios y Recomendaciones a la "autoridad competente" en cada país).

CONVENIOS RATIFICADOS

En la fecha de la Conferencia de La Habana (1939), los países americanos habían contribuido con 216 ratificaciones de las 853 que hasta ahora han sido registradas para todos los países. En la actualidad los mencionados países tienen a su crédito 249 ratificaciones de un total de 914.¹ A primera vista esta proporción parece desalentadora, pero es preciso tener en cuenta que mientras la guerra avanzaba hacia su culminación y prácticamente ningún país se hallaba sustraído de las preocupaciones creadas por ella, no era de esperar que muchos Estados aceptasen las obligaciones internacionales que la ratificación de los Convenios del Trabajo implican: Por lo tanto, es grato observar que con el retorno de condiciones más estables se haya reanudado el progreso de las ratificaciones por los países americanos (así como también por otros). Por consiguiente, en el otoño de 1944 *Venezuela* ratificó 14 Convenios (núms. 1, 2, 3, 5, 7, 11, 14, 19, 21, 22, 26, 29, 41, 45). En el otoño de 1945 *Perú* depositó los instrumentos de ratificación de once Convenios (núms. 1, 4, 11, 14, 19, 24, 35, 37, 39, 41, 45), los primeros Convenios ratificados por este importante país americano. El 18 de diciembre de 1945, el Presidente de la República firmó el

¹ En estas cifras se incluye la ratificación del Convenio (núm. 45) sobre trabajo subterráneo (mujeres) por Chile que todavía no ha sido registrado.

instrumento de ratificación de *Chile* de otro Convenio más (núm. 45).

La posición de los países americanos en lo que respecta a las ratificaciones hasta el 15 de diciembre de 1945 es la siguiente:

<u>País</u>	<u>Ratificaciones</u>
Chile.....	34
México.....	30
Nicaragua.....	30
Uruguay.....	30
Cuba.....	26
Colombia.....	24
Venezuela.....	18
República Argentina.....	16
Brasil.....	12
Perú.....	11
Canadá.....	9
Estados Unidos de América.....	5
República Dominicana.....	4
<hr/>	<hr/>
Total.....	249

La obligación fundamental que los gobiernos aceptan al ratificar un Convenio es "tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho Convenio" (artículo 19, 7) de la Constitución). El artículo 22 de la Constitución constituye la base del sistema existente de vigilancia mutua de las obligaciones impuestas por la ratificación de Convenios, conforme al cual los gobiernos de los países ratificadores se obligan a presentar una memoria anual sobre las medidas que hayan tomado para poner en ejecución los Convenios a los cuales se hayan adherido, redactada en la forma que indique el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. En 1927 se creó el procedimiento necesario en forma de dos comisiones (la Comisión de Expertos y la Comisión Tripartita creadas por la Conferencia en cada reunión ordinaria e integradas por sus propios Miembros) para examinar cuidadosamente en etapas sucesivas la información que los gobiernos suministran en sus memorias anuales. Este procedimiento funcionó con regularidad hasta 1940, pero su función se vió entorpecida al estallar la guerra. La Conferencia General que tuvo lugar en Filadelfia en 1944 resolvió que había llegado el momento para restaurar el procedimiento normal de vigilancia de la aplicación de Convenios y para reconstituir especialmente la Comisión de Expertos. El Consejo de Administración tomó, en la debida oportunidad, las medidas necesarias con esta finalidad y en julio de 1945 se celebró en Londres la reunión de la Comisión. Durante el intervalo transcurrido desde que la Comisión se creó hace más

de 18 años, el prestigio y autoridad de la misma aumentó constantemente hasta llegar a convertirse en el corazón del sistema de vigilancia de la aplicación de Convenios, y ha servido año tras año de base para los exámenes que la Conferencia hace de las medidas adoptadas para dar efecto a los Convenios ratificados. Al Consejo de Administración no ha pasado inadvertida nunca la importancia de la ratificación y aplicación de Convenios por los países americanos, y la Comisión de Expertos ha contado desde el principio de su constitución entre sus miembros con un experto americano. El Consejo de Administración, al reconstituir la Comisión ha aumentado el número de miembros americanos a dos del total de nueve expertos que hasta ahora han sido designados, lo cual demuestra, sin duda, la importancia que el Consejo de Administración atañe a la aplicación de Convenios en los países americanos.¹

En lo que respecta a la presentación de memorias anuales conforme lo dispone el artículo 22 de la Constitución, la posición de los países del continente americano ha mostrado un marcado mejoramiento durante los últimos años y una alta proporción de las memorias esperadas de los gobiernos respectivos, en lo que toca a los 52 Convenios en vigor, se recibieron a tiempo para comunicarlas a la Conferencia en su 27a Reunión que se celebró en París. Algunos países americanos, sin embargo, tropiezan aún con ciertas dificultades para someter dichas memorias anuales o, por lo menos, para presentarlas con puntualidad en la forma prescrita por el Consejo de Administración. Por ejemplo, el gobierno de una importante república americana no ha presentado ninguna memoria por los años de 1943-1944, y el gobierno de otro país americano no ha presentado ninguna memoria desde 1942. Además, algunas de las memorias están redactadas todavía de una manera tan resumida que con frecuencia se dificulta su examen para conocer la posición exacta de la legislación y práctica pertinentes en dichos países. Tales demoras y deficiencias eran de esperar y en algunos casos inevitables durante los años de guerra. Pero ahora que se trata de restaurar el procedimiento normal de la vigilancia de la aplicación de los Convenios con la rapidez que las circunstancias lo permitan, la Oficina se permite llamar la atención de los gobiernos representados en la Conferencia de México no sólo a la obligación que la Constitución les impone de presentar memorias anuales de la manera prescrita sino a la gran importancia práctica de transmitir las dentro del plazo indicado por la Oficina en la carta circular solicitando dichas memorias. A menos que esto se haga, la Oficina no podrá preparar con la minuciosidad necesaria la labor técnica que

¹ Los miembros americanos de la Comisión de Expertos en la actualidad son el señor Helio LOBO (Brasil) y el H. Charles E. WYZANSKI, Jr. (EE.UU.).

esto involucra para la Comisión de Expertos, en primer lugar, y, en segundo lugar, para la Comisión de la Conferencia. La Conferencia, durante su Reunión de París volvió a señalar "que es esencial, para el debido funcionamiento del sistema de Convenios que las memorias anuales sean examinadas por la Comisión de Expertos, y que es este doble examen primero por la Comisión de Expertos y después por la Comisión de la Conferencia lo que coloca a los Miembros de la Organización en pie de igualdad respecto al mecanismo de información y vigilancia mutua según lo dispone el artículo 22 de la Constitución".

En lo que concierne a la adopción de medidas para dar validez a las disposiciones de los Convenios ratificados, la Conferencia de París reafirmó vigorosamente que la ratificación de un Convenio impone obligaciones legales precisas y que se deben adoptar sin retardo alguno las medidas necesarias para ponerlo en vigor. En el caso de algunos de los países americanos, por otra parte, la ratificación de un Convenio ha resultado con frecuencia en algunas reformas y ha contribuido a estimular el progreso social, el cual, en algunos casos, no se ha observado inmediatamente sino después del lapso de algunos años. No hay duda que en los términos estrictos de la ley, la obligación de armonizar la legislación nacional y la práctica con las disposiciones de un Convenio ratificado, adquiere validez tan pronto como el Convenio entra en vigor en el país respectivo. Pero la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia sobre la aplicación de Convenios si bien insisten en el carácter estricto obligatorio de las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar los Convenios, se han dado cuenta de las dificultades que algunos países americanos tienen que afrontar y del valor práctico del progreso que representa la gradual adaptación de la legislación nacional y de la práctica a las normas internacionales englobadas en los Convenios ratificados.

Es oportuno dar algunos ejemplos del reciente progreso de la legislación en los países americanos resultantes de la ratificación de los Convenios del Trabajo.

En *Cuba*, en lo que respecta a la aplicación del Convenio (núm. 1) sobre horas de trabajo (industria), Wáshington, la Comisión de Expertos observó con agrado, en 1939, que la adopción del Decreto núm. 798 del 13 de abril de 1938 que, entre otras cosas, dispone que el trabajo extraordinario debe ser remunerado, por lo menos, con jornal y cuarto del tipo normal, eliminaba la discrepancia entre la legislación cubana y el artículo 6 del Convenio al cual la Comisión había llamado la atención. En su memoria por los años de 1943-1944, el Gobierno expone que la disposición limitando las horas de trabajo a 8 horas diarias y a 44 semanales

para todas las categorías de trabajadores se halla ahora englobada en el artículo 66 de la Constitución que entró en vigor en 1940.

En *México*, en lo que respecta al Convenio (núm. 16), referente al examen médico obligatorio de los niños y de los jóvenes empleados a bordo de los buques, el Gobierno declara en sus memorias correspondientes a 1940-1943 que el decreto administrativo dictado por la Marina prescribe el examen médico anual para todas las personas menores de 18 años de edad, incluyendo el examen médico de la tripulación antes de embarcar, y que "las disposiciones de este decreto se conforman al Convenio". La memoria agrega que el Departamento de Trabajo tiene la intención de incluir en el Reglamento de Higiene Industrial las disposiciones del Convenio. Con respecto al Convenio (núm. 17) sobre reparación de los accidentes del trabajo, el Gobierno, en su informe correspondiente a los años de 1937-1938, había declarado que se tomaban medidas para adaptar la legislación nacional al Convenio, especialmente "en lo que concierne a la reparación que de acuerdo con el Convenio (artículo 5) debe pagarse en forma de pensión, en tanto que la legislación mexicana no contiene disposición alguna a este respecto". En su última memoria el Gobierno declara que "con la promulgación de la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943, la legislación mexicana se halla en completa armonía con el Convenio, especialmente en lo que se refiere al artículo 5".

Como se ha expuesto ya, el *Perú* que desde algunos años posee un cuerpo comprensivo de legislación que como se sabe ha sido influido por las normas de "Ginebra", acaba de ratificar once Convenios fundándose en esta legislación. Se esperan con interés las primeras memorias anuales del Gobierno sobre la aplicación de estos Convenios.

La promulgación de la Ley del Trabajo de 1936 en *Venezuela* (que tomó en consideración cabal y explícitamente las normas internacionales del trabajo) fué un paso importante hacia la protección de los trabajadores en un país que antes de la guerra tenía poca legislación obrera. Esta ley, y los reglamentos dictados conforme a ella, establecían la base para la aplicación de los cuatro Convenios que hasta la fecha habían sido ratificados. La legislación nacional ha hecho posible en este país la ratificación de 14 Convenios más referentes, entre otras cosas, a la duración del trabajo, paro, prestaciones de maternidad, prohibición del empleo de las mujeres durante la noche y para trabajos en los subterráneos de las minas, salarios mínimos y contratación de marinos.

El *Uruguay* ha ratificado hasta ahora 30 Convenios. La legislación nacional se ha venido conformando a la mayoría de estos Convenios, y ante el Parlamento se hallan pendientes de estudio.

diversos proyectos de ley para las enmiendas necesarias a fin de armonizar por completo las discrepancias que todavía existen. Entretanto, el 3 de mayo de 1939 se aprobó una ley prescribiendo el pago a los marinos de una indemnización por paro a consecuencia de naufragio, conforme al Convenio núm. 8 sobre la materia, al cual el Uruguay se adhirió. Con respecto al Convenio (núm. 26) sobre la institución de métodos para la fijación de salarios mínimos, posteriormente a la adopción del Convenio, el Uruguay promulgó legislación para poder ratificarlo. El Gobierno anuncia ahora que con la promulgación de la ley núm. 10449 del 12 de noviembre de 1943, disponiendo la creación de juntas de salarios, el Uruguay ha cumplido con las disposiciones del Convenio. Anteriormente se había promulgado legislación, únicamente para amparar a las industrias a domicilio.

No obstante, existen casos en que los países americanos no han armonizado todavía del todo su legislación con los Convenios aceptados hace algunos años. La Comisión de Expertos ha concedido especial atención a estos casos en su informe correspondiente a 1939. Como los gobiernos respectivos conocen estas observaciones no se considera necesario repetirlas aquí, pero tal vez podría hacerse mención, como vía de ilustración, de una o dos de las divergencias más importantes que al parecer subsisten. Por ejemplo, en lo que respecta al Convenio de 1919 sobre el empleo de las mujeres antes y después del parto, la posición de los tres países americanos que lo han ratificado es la de que el pago de las prestaciones de maternidad sigue aún corriendo por cuenta de los empleadores en lugar de ser abonadas con cargo a los fondos públicos o a algún régimen de seguro social como lo prescribe el Convenio. Los dos Convenios (núms. 24 y 25) referentes al seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria y del comercio y del servicio doméstico y al seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas, que fueron ratificados por un importante país americano en 1933 no se aplican en dicho país por carecer éste, al parecer, de un régimen de seguro de enfermedad.

Parece innecesario dar más ejemplos. La conclusión a la cual se llega es que a pesar de las dificultades y demoras en algunos casos se observa un marcado mejoramiento y que los países americanos han superado los hechos anteriores en materia de legislación otorgando a una gran parte de los trabajadores de ambos sexos la protección de la ley contra algunos de los abusos que son inherentes del sistema moderno industrial.

Finalmente, tal vez sería oportuno hacer referencia a este respecto a la importancia fundamental de la inspección del trabajo como garantía de una promulgación adecuada de leyes y reglamentos

para dar validez a los Convenios ratificados. Tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de la Conferencia se dan cuenta de que con el transcurso del tiempo el centro de gravedad de su trabajo no consiste en adaptar la legislación nacional a los Convenios Internacionales sino en la aplicación práctica de la legislación nacional. La inspección del trabajo es un factor de importancia fundamental para tal aplicación. La Organización Internacional del Trabajo reconoció esta importancia desde su fundación. La Constitución de la Organización establece el principio de que "cada Estado deberá organizar un servicio de inspección . . . a fin de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores", y en 1923 la Conferencia adoptó una Recomendación "referente a los principios generales para la organización de servicios de inspección destinados a asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores". Desde hace algún tiempo se viene estudiando el problema de adoptar reglamentos internacionales en forma de Convenio sobre inspección del trabajo. La Conferencia, en su 25a Reunión, consideró que "un Convenio comprensivo sobre inspección del trabajo ratificado por todos los Miembros y debidamente aplicado, podría sólo fortalecer la confianza en la labor legislativa de la Organización Internacional del Trabajo". En Filadelfia, en 1944, y de nuevo en París, en 1945, la Conferencia estimó que debía acordarse la prioridad más alta en cualquier programa para la reconstitución y reorganización de la Organización Internacional del Trabajo a un Convenio sobre inspección del trabajo. En lo que concierne al continente latinoamericano, antes de la creación de la Organización, sólo dos países (Argentina y Uruguay) al parecer, habían instituído oficinas especiales de inspección del trabajo. Desde entonces, en más de doce países latinoamericanos se han dictado medidas para la creación de dichas oficinas. En Canadá y en los Estados Unidos se ha registrado también durante los últimos años un notable progreso en materia de inspección del trabajo. Esta cuestión es, por lo tanto, de interés especial e importancia para todos los países americanos. En efecto, el asunto es de una importancia tan vital, tanto desde el punto de vista de la aplicación de la legislación social en general como de la legislación dando validez especialmente a los Convenios ratificados, que figura en el orden del día de la Conferencia de México por separado habiéndose preparado un informe minucioso sobre la materia para someterlo a consideración de la Conferencia. Por lo tanto, no se considera necesario tratar este importante punto con mayores detalles en el presente capítulo.

CONVENIOS NO RATIFICADOS

Se ha señalado ya que de las 914 ratificaciones hasta la fecha de los 67 Convenios adoptados por la Conferencia, los países americanos han ratificado 249. Si todos los países que son o que han sido Miembros de la Organización hubiesen ratificado los 67 Convenios, el total de ratificaciones pasaría de 4.000. Si todos los países americanos que son o han sido Miembros de la Organización hubiesen ratificado los 67 convenios, el continente tendría a su crédito un total de más de 1.400 ratificaciones. Si bien estos totales teóricos de ninguna manera podrían alcanzarse, es interesante observar que la proporción de las ratificaciones a nombre de los países americanos comparada con el total de ratificaciones para todos los países no es desfavorable comparada con la proporción entre los dos totales teóricos correspondientes. En el apéndice aparece un cuadro mostrando la posición de los países americanos en comparación con las ratificaciones de otros países.

Sin embargo, es preciso destacar que todavía hay más de seis países en el continente americano que no han ratificado ni un solo Convenio. Por otra parte, hay una docena de Convenios que todavía no han sido ratificados por ningún país americano. Por lo tanto, es conveniente hacer una breve exposición explicando algunas de las razones principales por las cuales, tratándose de los países americanos, no se han registrado ratificaciones con mayor abundancia.

En primer lugar, es oportuno señalar que algunos países americanos no son ya Miembros de la Organización (a saber, Nicaragua, renunció en 1938) en tanto que otros se hicieron Miembros en una fecha posterior (a saber, México y Estados Unidos se afiliaron en 1931 y en 1934 respectivamente) con el resultado de que todos los países del continente americano no han participado activamente en la labor de la Organización durante los 26 años de su existencia. Otra de las razones es que algunos Convenios sobre materias especiales como trabajo marítimo y condiciones en las minas de carbón, interesan sólo a un número limitado de países, y sobre trabajo colonial, que tienen poca importancia práctica para los países americanos. Es aun concebible que en algunos casos las normas sentadas en los Convenios son por el momento demasiado altas para ciertos países, por lo menos, en el continente latinoamericano, en donde el desarrollo industrial está todavía en la infancia. Además, la Conferencia ha revisado siete de los 67 Convenios mencionados con el resultado de que algunos de los 7 podrían considerarse anticuados y otros ya no se pueden considerar para nuevas ratificaciones. Otro punto es que los países que tienen carácter federal han tropezado

con dificultades constitucionales al ratificar y aplicar los Convenios cuyas materias están fuera de la jurisdicción federal. El número de ratificaciones por los países americanos de los Convenios adoptados desde 1931 podría parecer excepcionalmente desalentador, pero es preciso observar que no sólo se incluyen 6 Convenios sobre horas de trabajo (minas de carbón, obras públicas y fábricas textiles) y vacaciones retribuidas (trabajo marítimo), sino también los principales Convenios, sobre seguro social, vejez, invalidez, muerte y enfermedad, en la industria, en la agricultura y en el mar. El período después de la adopción de estos Convenios fué de depresión económica en todo el mundo, seguido de un período de preparación militar intensa hasta que estalló la guerra, lo cual afectó adversamente las economías de casi todos los países del mundo, incluyendo a los países americanos, de suerte que no eran de esperar ratificaciones de Convenios en grande escala.

Si se toman en cuenta factores de esta índole, la significación práctica de las ratificaciones por los países americanos sería sin duda apreciablemente mayor de lo que al parecer se observa en el análisis de las cifras pertinentes de las ratificaciones. Es preciso tener en cuenta también que la influencia que la organización ejerce no puede calcularse mera y primordialmente por el número de ratificaciones. Esto puede ilustrarse examinando la posición de Bolivia que hasta la fecha no ha ratificado ningún Convenio pero cuya legislación en gran parte se basa en las normas englobadas en los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Hay 18 Convenios sobre condiciones de trabajo a bordo de los barcos, en las minas de carbón, etc., que no tienen ningún interés práctico para este país. Hay 15 Convenios que dicho país no puede ratificar, ya sea por carecer de las medidas necesarias para su aplicación o porque existen serias discrepancias entre la legislación nacional y las disposiciones de los Convenios. Sin embargo, hay por lo menos 16 Convenios que podrían ratificarse modificando ligeramente la legislación nacional y la práctica para que se conformasen a los Convenios. Finalmente, hay 15 Convenios sobre horas de trabajo, paro, derecho de asociación, reparación a los trabajadores por enfermedades profesionales, vacaciones retribuidas etc., respecto a los cuales la legislación nacional se halla en completo o en substancial acuerdo con las disposiciones de los Convenios correspondientes. Algunos países se ven impedidos de la ratificación oficial por el carácter estrictamente legal de los Convenios del Trabajo, aunque la legislación nacional pueda estar de acuerdo con los Convenios respectivos.

Sin embargo, no hay duda que los Convenios y Recomendaciones constituyen los instrumentos vitales de la Organización Inter-

nacional del Trabajo y en último análisis será preciso calcular el éxito de su trabajo por el grado en que los Estados Miembros se manifiestan dispuestos a aceptar las garantías y obligaciones que su ratificación implican. El problema de lograr las ratificaciones de los Convenios y la aplicación de las Recomendaciones en la escala más amplia posible afecta sin embargo, no sólo a los países americanos sino también a la organización en todo su conjunto y tanto la Conferencia General como el Consejo de Administración estudian con especial atención las proposiciones para la reorganización de la Organización. Sin prejuzgar sobre esta consideración, es conveniente llamar la atención a una disposición de la Constitución de la Organización que ejerce influencia en todo este problema de ratificaciones de Convenios y aplicación de Convenios y Recomendaciones.

PRESENTACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES COMPETENTES

Esta relación de lugar que ocupan los países americanos en lo que respecta a la ratificación y aplicación de Convenios podría concluirse haciendo referencia a una obligación que emana de la Constitución de la Organización referente a Convenios y Recomendaciones de interés directo e importancia para los países americanos. El artículo 19 5) de la Constitución obliga a los Gobiernos de los Estados Miembros a someter, en el término de un año o de 18 meses en casos excepcionales, todos los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia, a consideración de "la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto al efecto de que lo transformen en ley o adopten otras medidas". Cuando se trata de un Convenio, el Miembro, que haya obtenido el consentimiento de la autoridad o autoridades competentes, comunicará de acuerdo con la Constitución su ratificación formal del Convenio para su inscripción y tomará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del mismo. La intención de los autores de la Constitución era que la autoridad competente fuese por regla general la legislatura.¹ La esperanza de los autores de la Constitución era que las discusiones ordinarias, automáticas y públicas de las decisiones de la Conferencia por las autoridades competentes para tomar las medidas necesarias para su aplicación contribuyesen poderosamente a la ratificación general de los Convenios y a la eficaz aplicación tanto

¹ En O.I.T.: Conferencia Internacional del Trabajo, Vigésima-sexta Reunión, Informe I: *Política, Programa y Posición Futuras de la O.I.T.* (Montreal, 1944), pág. 183, aparece un memorándum del Consejero Jurídico de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la materia.

(Diciembre de 1945)

RATIFICACION DE CONVENIOS

NUMERO TOTAL DE RATIFICACIONES POR TODOS LOS PAISES = 915¹ NUMERO TOTAL DE RATIFICACIONES POR LOS PAISES AMERICANOS = 249²

Año de adopción	Número y título del Convenio	Número de ratificaciones		Ratificaciones por los países americanos con el total de cada país														
		Todos los países	Países americanos	34	30	30	30	26	24	18	16	12	11	9	5	4		
				Chile	México	Nicaragua	Uruguay	Cuba	Colombia	Venezuela	República Argentina	Brasil	Perú	Canadá	EE.UU.	República Dominicana		
1919	1. Horas de trabajo (industria)	25	10	X		X	X	X	X	X	X		X	X		X	1	
	2. Paro	32	6	X		X	X	X	X	X	X						2	
	3. Empleo de las mujeres antes y después del parto	17	3	X		X	X	X	X	X	X						3	
	4. Trabajo nocturno de la mujer	32	9	X		X	X	X	X	X	X		X				4	
	5. Edad mínima de admisión de los niños en los trabajos industriales	30	9	X		X	X	X	X	X	X					X	5	
	6. Trabajo nocturno de los niños en la industria	31	8	X	X	X	X	X	X	X	X							6
1920	7. Edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo	33	10	X		X	X	X	X	X	X	X		X		X	7	
	8. Indemnización de paro forzoso en caso de pérdida por naufragio	28	8	X	X	X	X	X	X	X	X			X			8	
	9. Colocación de los marinos	27	7	X	X	X	X	X	X	X	X			X			9	
1921	10. Edad de admisión de los niños al trabajo de la agricultura	20	6	X		X	X	X	X	X	X					X	10	
	11. Derechos de asociación y de coalición de los obreros agrícolas	34	9	X	X	X	X	X	X	X	X		X				11	
	12. Indemnización de los accidentes del trabajo en la agricultura	23	7	X	X	X	X	X	X	X	X		X				12	
	13. Empleo de la cerusa en la pintura	27	8	X	X	X	X	X	X	X	X						13	
	14. Aplicación del descanso semanal en los establecimientos industriales	34	9	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X				14
	15. Edad mínima de admisión de los jóvenes al trabajo en calidad de pañoleros o de fogoneros	32	7	X		X	X	X	X	X	X			X		X		15
1925	16. Examen médico obligatorio de los niños y de los jóvenes empleados a bordo de los buques	33	9	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			16	
	17. Reparación de los accidentes del trabajo	19	6	X	X	X	X	X	X	X	X						17	
	18. Reparación de las enfermedades profesionales	30	5	X		X	X	X	X	X	X						18	
	19. Igualdad de trato a los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de reparación de los accidentes del trabajo	38	8	X	X	X	X	X	X	X	X		X				19	
	20. Trabajo nocturno en las panaderías	12	5	X		X	X	X	X	X	X						20	
1926	21. Simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los barcos	22	5		X	X	X		X	X							21	
1926	22. Contrato de alistamiento de los marinos	26	8	X	X	X	X	X	X	X				X			22	
	23. Repatriación de los marinos	17	5		X	X	X	X	X	X							23	
1927	24. Seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria y del comercio y del servicio doméstico	17	5	X		X	X		X	X		X					24	
	25. Seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas	11	4	X		X	X		X	X							25	

	28. Protección a los trabajadores ocupados en la carga y descarga de buques, contra accidentes.	4	1	X	X	X														28
1930	29. Trabajo forzoso u obligatorio.	22	4	X	X	X				X										29
	30. Reglamentación de la duración del trabajo en el comercio y en las oficinas.	10	5	X	X	X	X	X												30
1931	31. Horas de trabajo (minas de carbón).	1	—																	31
1932	32. Protección de los "dockers" contra los accidentes (revisado).	9	3	X	X			X												32
	33. Edad mínima de los niños (trabajos no industriales).	7	2					X	X											33
1933	34. Agencias retribuidas de colocaciones.	5	2	X	X															34
	35. Seguro de vejez (industria, etc.).	4	2	X								X								35
	36. Seguro de vejez (agricultura).	3	1	X								X								36
	37. Seguro de invalidez (industria, etc.).	4	2	X								X								37
	38. Seguro de invalidez (agricultura).	3	1	X								X								38
	39. Seguro de muerte (industria, etc.).	2	1									X								39
	40. Seguro de muerte (agricultura).	1	—									X								40
1934	41. Trabajo nocturno (mujeres) (revisado).	17	3							X		X	X							41
	42. Enfermedades profesionales (revisado).	14	3			X				X		X								42
	43. Fábricas automáticas de vidrio.	7	1			X														43
	44. Paro.	4	—																	44
1935	45. Trabajo subterráneo (mujeres).	24	6	X	X					X		X								45
	46. Horas de trabajo (minas de carbón) (revisado).	2	2		X					X		X	X							46
	47. Cuarenta horas.	1	—							X										47
	48. Conservación de los derechos a pensión de los migrantes (invalidez—vejez—muerte).	5	—																	48
	49. Horas de trabajo (fábricas de botellas de vidrio).	6	1			X														49
1936	50. Reclutamiento de los trabajadores indígenas.	3	—																	50
	51. Reducción de las horas de trabajo (obras públicas).	1	—																	51
	52. Vacaciones pagadas.	4	2			X						X								52
1936	53. Certificados de capacidad de los oficiales.	9	3									X							X	53
	54. Vacaciones pagadas de los marinos.	3	2			X						X							X	54
	55. Obligaciones del naviero en caso de enfermedad o de accidente de la gente de mar.	3	2			X													X	55
	56. Seguro de enfermedad de la gente de mar.	1	—																X	56
	57. Horas de trabajo a bordo y composición de las tripulaciones.	4	1																X	57
1936	58. Edad mínima (trabajo marítimo) (revisado).	6	2								X								X	58
1937	59. Edad mínima (industria) (revisado).	2	—																	59
	60. Edad mínima (trabajos no industriales) (revisado).	—	—																	60
	61. Reducción de las horas de trabajo (industria textil).	1	—																	61
	62. Medidas de seguridad (edificación).	2	1			X														62
1938	63. Estadísticas de los salarios y de las horas de trabajo.	10	1			X														63
1939	64. Contratos de trabajo (trabajadores indígenas).	1	—																	64
	65. Sanciones penales (trabajadores indígenas).	1	—																	65
	66. Trabajadores migrantes.	1	—																	66
	67. Duración del trabajo y de los descansos (conductores profesionales de vehículos utilizados en transportes por carretera).	—	—																	

¹ Incluyen ciertas ratificaciones que han caducado o que han sido denunciadas.

² Incluyen la ratificación por Chile del Convenio número 45, todavía no registrada.

de los Convenios como de las Recomendaciones. En realidad, uno de los rasgos característicos de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo es prever cierto grado de integración entre las decisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y las deliberaciones de las autoridades nacionales legislativas. La presentación regular de las decisiones de la Conferencia (Convenios, Recomendaciones) a los parlamentos nacionales, proporcionará la ocasión para discutir en público dichas decisiones y en ellas podrían tomar parte no sólo el gobierno sino la oposición y los intereses de la minoría y el público en general. Aunque la Constitución no obliga a ningún Miembro a ratificar los Convenios o a aceptar las Recomendaciones es de la mayor importancia para el debido funcionamiento de la Organización que las decisiones adoptadas por la Conferencia se den automáticamente a conocer a las autoridades competentes del país. No obstante, la posición de los países americanos en general a este respecto no parece ser del todo satisfactoria. Existe el caso, por ejemplo, de que aunque han pasado 18 meses desde que se celebró la 26a Reunión de la Conferencia en abril-mayo de 1944, las Recomendaciones adoptadas en Filadelfia no se han sometido a consideración de las autoridades competente en varios de los países de América. Por lo menos, en un caso, el gobierno respectivo informó a la Oficina que estas Recomendaciones habían sido sometidas a consideración de los departamentos ejecutivos apropiados del gobierno suponiendo al parecer que tal presentación constituía el cumplimiento de los requisitos que emanan del artículo 19 5). A este respecto es oportuno destacar una resolución sobre la materia que fué adoptada por la Confederación de Trabajadores de la América Latina en el Congreso celebrado en Cali, Colombia, en diciembre de 1944. Dicha resolución exponía, entre otras cosas, que existen países en la América latina que no cumplen con la obligación de presentar los Convenios y Recomendaciones a las autoridades nacionales competentes, y que, por lo tanto, se pierden los beneficios educativos que se podrían derivar al discutir en público las decisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo.¹ Parece ser evidente que en algunos países del continente americano no se dan cuenta todavía de la importancia fundamental de la obligación prescrita en el artículo 19 5) de la Constitución y del hecho de que la autoridad competente mencionada en la Constitución es la facultada para hacer efectivas dichas disposiciones y que en los países democráticos, es, por regla general, el parlamento nacional. La Conferencia de México podría contribuir muchísimo al funcionamiento eficaz de

¹ Véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXI, núm. 2, feb. de 1945, pág. 223, en la cual se publica el texto completo de la resolución.

la Organización Internacional del Trabajo si los gobiernos representados en ella tomasen sin demora las medidas necesarias para someter los Convenios y Recomendaciones a las autoridades nacionales competentes si no lo han hecho ya e informasen a la Oficina del curso que estas les hayan dado. En los casos en que no se ratifique un Convenio o no se acepte una Recomendación sería conveniente que el gobierno interesado comunicase a la Oficina las razones por las cuales no se ha cumplido este requisito. Como se ha dicho ya, hay una serie de Convenios cuyos preceptos no se aplican en realidad en su totalidad ni en parte. Esto contribuiría mucho para dar mejor idea del funcionamiento del sistema de Convenios y Recomendaciones si los gobiernos se comprometiesen a informar a la Oficina Internacional del Trabajo no sólo sobre los Convenios que han sido ratificados sino hasta qué punto se aplican en la práctica aquéllos que no se han ratificado y sobre las medidas que se hayan tomado para dar efecto a todas o parte de las disposiciones contenidas en las Recomendaciones.

*
* *
*

La primera impresión que se crea de un examen de la posición con respecto a los Convenios y Recomendaciones en los países americanos es sin duda que en ninguna parte del mundo la labor de la Organización Internacional del Trabajo ha producido resultados más provechosos que en los países del continente americano, especialmente, en los países latinoamericanos y que el progreso de la legislación social resultante de la participación de estos países en la labor de la Organización que comenzó hace más de 25 años se ha mantenido casi sin interrupción a pesar de los acontecimientos de los 6 últimos años. En realidad, a juzgar por la tendencia de los acontecimientos en los países americanos, la guerra aparentemente sirvió para fortalecer las fuerzas democráticas que yacen en su fondo y que constituyen la fuerza impulsora del notable progreso en la esfera de la legislación social que se ha logrado en estos países en un período relativamente breve. La celebración de la Tercera Conferencia Regional de los países americanos demuestra sin dejar lugar a duda el deseo de dichos países de colaborar con la Organización Internacional del Trabajo con mayor eficacia en el futuro. En lo que concierne al Código Internacional del Trabajo, una discusión franca de algunos de los problemas prácticos que se han destacado en este capítulo contribuiría sin duda muchísimo a mejorar la posición de los países americanos en lo que respecta a la aplicación de los Convenios ratificados cuando ésta pueda mejorarse, y a una ratificación más extensa de los Convenios pendientes, por una parte y, por la otra, a una aplicación más eficaz de las Recomendaciones:

CAPITULO VII

LABOR DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN LA AMERICA LATINA

La importancia cada vez mayor que los países de la América latina han dado al problema de la legislación social y del trabajo y a la aplicación de estas legislaciones, así como el hecho de que la Oficina trasladó su centro de trabajo en 1940 a un país del continente americano, ha significado una colaboración más intensa entre la Oficina Internacional del Trabajo y las repúblicas latinoamericanas desde la II Conferencia Regional celebrada en La Habana.

Desde ésta, dos países latinoamericanos han regresado al seno de la Organización Internacional del Trabajo: Costa Rica, durante la Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia en 1944 y Guatemala durante la Conferencia celebrada en París en 1945. La Oficina ha acrecentado el número de sus corresponsales en la América latina a 12, creando en 1943 la Corresponsalía de Costa Rica.

En el transcurso de estos seis años, técnicos o expertos de la Oficina, o enviados por ella, han recorrido el continente. Se han celebrado reuniones de carácter técnico continental y la Oficina ha debido responder a un sinnúmero de consultas provenientes ya sea de departamentos gubernamentales, de instituciones autónomas, de sociedades diversas y aún de personas que se interesan en la legislación social y del trabajo.

Es, sin duda, en el campo de los seguros sociales en donde la colaboración entre los países de la América latina y la O. I. T. se ha hecho sentir con mayor vigor y puede decirse que no existe ningún sistema de seguro social en estas naciones que no se inspire en los Convenios y Recomendaciones Internacionales y que no haya recibido la asistencia técnica de los servicios correspondientes de la O. I. T. En 1940 y 1941, el entonces Jefe de la Sección de Seguros Sociales y más tarde Subdirector de la O. I. T., señor Osvald Stein, efectuó tres viajes a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú para prestar su concurso y su consejo a las administraciones interesadas en materia de seguros sociales. Un informe especial fué redactado

para la República de Bolivia, y el señor Stein participó en el proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social Obligatorio de Chile. El señor Adrien Tixier, Subdirector de la Oficina en aquel entonces, en el curso de una visita a México, dió útil consejo para la creación de un sistema de seguro social, sobre cuyas bases el Gobierno mexicano decidió poner en marcha una legislación en la que fué asesorado por la O. I. T. y por su Consejero actuarial, señor Emil Shoenbaum, quien había actuado como consejero en el seguro social del Ecuador. A fines de 1940, el señor John Winant, Director entonces de la O. I. T., en compañía del señor Osvald Stein, representó a la Oficina en la inauguración del Hospital Obrero de la Caja Nacional de Seguro Social de Lima y en la creación del Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social que dió nacimiento a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, cuya primera reunión efectuada en 1942 en Santiago de Chile contó con la asistencia de una delegación tripartita del Consejo de Administración y en la cual actuó como Secretario General el Subdirector de la Oficina, señor Osvald Stein. En julio de 1943 se realizó en Montreal una reunión informal a la que concurren expertos para cambiar puntos de vista sobre las nuevas tendencias de la seguridad social, reunión que si bien es cierto que tuvo un carácter amplio, la mayor parte de los asistentes eran altos funcionarios o autoridades en materia de seguro social de los países latinoamericanos. El Gobierno de Bolivia en 1942 y el de Chile en ese mismo año, solicitaron el concurso de la O. I. T. en materia de seguros sociales y el Consejero actuarial, señor Emil Shoenbaum, visitó ambos países, después de lo cual la Caja Costarricense de Seguro Social le consultó sobre problemas de su especialidad. En noviembre de 1943, a solicitud del Gobierno de Venezuela, la O.I.T. y la Junta de Seguridad Social de los Estados Unidos, enviaron una misión mixta a fin de colaborar en la preparación del procedimiento administrativo que debería utilizar la ley venezolana de seguro social para su vigencia; la misión estuvo compuesta por el extinto señor Stein y por el entonces Director Ejecutivo de la Junta de Seguridad Social, señor Oscar M. Powell, y sobre la base de su informe se promulgaron los reglamentos necesarios. En febrero de 1944, el señor H. Reymond y el Dr. Alejandro Flores Zorrilla llegaron hasta Haití, por invitación del Gobierno de ese país, a fin de consultar con las autoridades el desarrollo del sistema de seguro social, preparándose en aquella ocasión un plan para el establecimiento del seguro de enfermedad y de accidentes; este plan sirvió de base para una colaboración posterior, a través de la

intergubernamentales como sindicales. El señor Adolf Staal representó a la Oficina en la reunión celebrada por la Confederación de Trabajadores de la América Latina en México en 1941 y, en compañía del señor David Efrón, en el Segundo Congreso General de esta misma entidad efectuado en Cali, Colombia, en diciembre de 1944. En septiembre de 1942 el Dr. Paula Lopes representó a la Oficina en la XI Conferencia Sanitaria Panamericana, celebrada en Río de Janeiro. En octubre de 1943, el señor Pierre Waelbroeck, extinto Subdirector de la Oficina, la representó en el Primer Congreso Demográfico Panamericano celebrado en México, cuyo objeto principal fué examinar los puntos de vista de los países americanos sobre los problemas migratorios de la postguerra. La Oficina confió su representación a la V Conferencia Panamericana de Directores de Sanidad, efectuada en abril-mayo de 1944 en Wáshington, al Dr. Alejandro Flores Zorrilla, y en aquella ocasión los directores de sanidad de los países de América; refiriéndose al tema del seguro social, han reafirmado en un voto—que se transcribe a continuación—las relaciones mantenidas entre la Oficina Sanitaria Panamericana y la O. I. T.:

La V Conferencia Panamericana de Directores Nacionales de Sanidad recomienda que se forme una Comisión que estudie las relaciones entre el seguro social y la higiene pública y que la Oficina Sanitaria Panamericana establezca un contacto directo entre esta comisión y la Oficina Internacional del Trabajo y que le dé a la primera, autoridad para formular un informe completo sobre ese tema a la XII Conferencia Sanitaria Panamericana que tendrá lugar en Caracas en 1946. Durante la preparación de sus trabajos esta Comisión tendrá por deber obtener informes completos sobre el papel activo que desempeñan los servicios nacionales de higiene pública dentro de la organización del seguro social, y el control que ejercen actualmente sobre las actividades médicas de este organismo.¹

En cumplimiento de una invitación recibida del Gobierno de México, la Oficina estuvo representada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en esta ciudad en febrero y marzo de 1945. Su Consejero jurídico, señor W. Jenks, acompañado por el corresponsal de la O.I.T. en México, señor Jiménez Domínguez y el señor Paula Lopes asistieron a ella. En esta reunión se adoptaron diversas resoluciones que tienen un interés directo para la Organización Internacional del Trabajo. En la III Conferencia Internamericana de Agricultura, realizada en Caracas en 1945, la Oficina estuvo representada en cumplimiento de una invitación recibida del Gobierno venezolano, por el señor M. Osmay, Jefe de su Servicio Agrícola.

¹ *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, jun. de 1944, pág. 484.

Este esbozo panorámico representa una síntesis muy condensada de las misiones que la Oficina ha enviado a los países de la América latina y del consejo técnico que a ellos ha podido prestar, pero a pesar de esto se puede formar una idea de la siempre creciente y estrecha relación entre la O. I. T. y las Repúblicas del continente, relación y cooperación que estamos ciertos habrá de acrecentarse como resultado de las decisiones de las Conferencias Regionales.

EDWARD J. PHELAN

1° de marzo de 1946.

Impreso por
LA PATRIE PUBLISHING LIMITED
Montreal, Canadá

