

33161
1218

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

El Desempleo, sus causas y medios para combatirlo

**TESIS presentada a la Junta Directiva de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala, por
ROBERTO KLEE FLEISCHMANN al conferír-
sele los títulos de ABOGADO y NOTARIO.**



GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 1951

TESIS DE REFERENCIA

NO

**SE PUEDE SACAR DE LA BIBLIOTECA
BIBLIOTECA CENTRAL - USAC.**

**JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES:**

Decano	Lic. Federico Ojeda Salazar.
Vocal 1º	Lic. Gonzalo Menéndez de la Riva.
Vocal 2º	Lic. Rufino Adolfo Pardo.
Vocal 3º	Lic. Manuel Galich.
Vocal 4º	Br. Gustavo Colom Argueta.
Vocal 5º	Br. Benigno de León.
Secretario	Lic. Rafael A. Gordillo Macías.

Tribunal que practicó el Examen Técnico Profesional:

Decano	Lic. Federico Ojeda Salazar.
Vocal 1º	Lic. Rufino Adolfo Pardo.
Examinador	Lic. Juan Ibarra.
Examinador	Lic. Adolfo Molina.
Secretario	Lic. Rafael A. Gordillo Macías.

Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos.
"Por las ideas desarrolladas en la tesis, sólo el candidato será responsable, pero la desaprobación del Tribunal acerca de estas últimas, no será parte en la calificación del examen, ni motivo para negar el título".

DL
04
T (109)

Guatemala, 5 de noviembre de 1951.

Señor Decano:

Tengo el honor de informar a Ud., que en atención a lo resuelto por esa decanatura, he asesorado al señor Bachiller Roberto Klée Fleischmann en el desarrollo de su tesis sobre: "EL DESEMPLEO, SUS CAUSAS Y MEDIOS PARA COMBATIRLO".

El señor Klée Fleischmann ha realizado un trabajo meritorio que llena los requisitos necesarios para ser presentado como tesis en el acto de su investidura con el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y con los títulos de Abogado y Notario.

Sin otro particular, y con toda consideración y aprecio, me es honroso suscribirme del señor Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Licenciado don Federico Ojeda Salazar, como su muy atento y seguro servidor.

Rafael Zea Ruano.

Señor Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales.
Presente.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central
Sección de Tesis

DEDICATORIA:

A MIS PADRES

A MI HERMANO.

SUMARIO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

- I.—Exposición sobre el concepto del desempleo.
- II.—La preocupación de los diversos Estados.
- III.—El progreso y la justicia social.
- IV.—Un orden de cosas inmoral y peligroso.
- V.—La libertad del hombre.

CAPITULO SEGUNDO

- I.—¿Puede decirse o establecerse cuál es en realidad el motivo que da origen al desempleo?
- II.—El desempleo como fruto del régimen capitalista.
- III.—Las causas del desempleo; en que formas han sido expuestas.
- IV.—Han operado esas causas en Guatemala.
- V.—Datos estadísticos sobre Guatemala.

CAPITULO TERCERO

- I.—Medios para combatir el desempleo.
- II.—Oficinas de colocación; restricción de trabajadores migrantes; restricción de trabajadores extranjeros en las fábricas; restricción en la mano de obra femenina, etc.
- III.—Seguro contra el desempleo.

CAPITULO CUARTO

- I.—Creación de un Organismo Internacional para combatir el desempleo: la O. I. T.

CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

El desempleo ha planteado en Guatemala, como en todos los países, un serio problema, al cual es necesario encontrarle una solución y darle preferencia sobre otros.

Penetrados de su importancia hemos estudiado los puntos más salientes de este problema, haciendo consideraciones, aunque sumarisimas en torno del mismo, en el afán de tratarlo en su totalidad.

Se debe conceder una atención creciente a los factores que producen e influyen sobre este problema social y a las medidas que pueden adoptarse para su correcta solución.

Asimismo, en el desarrollo de nuestra tesis, hacemos mención de la existencia de Organismos Internacionales que han formulado medidas para mitigar la crisis del desempleo, en la realización de la colaboración que los Estados deben prestarse entre sí y aspirando a resolver una de las situaciones de mayor trascendencia en la vida de las naciones.

Todo ello lo hemos estimado conveniente, sobre todo, para poner de manifiesto cómo el desempleo es algo complejo que por tal motivo reclama una actuación igualmente compleja por parte del Estado.

CAPITULO PRIMERO

- I.—Exposición sobre el concepto del desempleo.
- II.—La preocupación de los diversos Estados.
- III.—El progreso y la justicia social.
- IV.—Un orden de cosas inmoral y peligroso.
- V.—La libertad del hombre.

I.—Exposición sobre el concepto del desempleo.

Es muy dolorosa y desmoralizadora la situación del trabajador que necesita trabajo y que no encuentra a pesar de tener deseos, necesidad y fuerza para ello. En los años anteriores a la guerra de 1939, la desocupación mundial tendía a disminuir, contribuyendo a ello un cierto resurgimiento industrial y la reducción de la jornada de trabajo.

La última guerra, mediante la movilización y el impulso tremendo dado a la industria bélica absorbió la desocupación, pero en la postguerra el problema del empleo inquieta de nuevo con mayor razón en los países devastados a causa de la ocupación, la invasión o la derrota. La desocupación se presenta con frecuencia en la organización económica de la sociedad; periódicamente estallan crisis que no se pueden prever, las cuales dejan numerosos obreros desocupados.

La desocupación donde se ve con mayor frecuencia es en los países capitalistas donde el maquinismo se ha perfeccionado bastante; aquí es donde se encuentra el mayor número de obreros desocupados.

Nuestra Constitución de la República, a la par que reconoce el derecho al trabajo, considera a este como una obligación social, y así en su Artículo 55, dice: "El trabajo es un derecho del individuo y una obligación social. La vagancia es punible".

En su Artículo 56, dice: “El capital y el trabajo, como factores de la producción, deben ser protegidos por el Estado”; a continuación en su Artículo 57 manifiesta: “El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella, y asegurarle las condiciones económicas necesarias a una existencia digna.

¡Derecho al trabajo! Esta reclamación parece incocebible, pero este es un problema complejo de nuestra organización económica, pues es difícil que el trabajo de un hombre sea inútil, cuando la mayoría carece, en términos generales, de lo necesario.

Así, pues, cabe decir, en lugar de derecho al trabajo; que el trabajo constituye una obligación social; por medio del cual el individuo contribuye directamente a su bienestar e indirectamente al bienestar colectivo. En resumidas cuentas, podemos decir, que el individuo no debe reclamar el derecho al trabajo, sino que la colectividad debe velar —realizando los medios indispensables— para que a los trabajadores no les haga falta el trabajo necesario para su desenvolvimiento económico y cultural.

II.—La preocupación de los diversos Estados.

Existe una verdad desprendida de nuestra experiencia e impregnada en la conciencia humana, es ésta: los hombres de buena voluntad pueden colaborar en una misma obra a pesar de sus diferencias raciales, religiosas, políticas y sociales.

Durante muchos años los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores provenientes de todos los países del mundo han confirmado este axioma. Trabajando en conjunto obtuvieron ya éxitos concretos.

Es evidente que divergencias políticas considerables antagonizan entre sí a ciertos países; sin embargo, es posible evitar, en general, querellas de este orden. La

humanidad en su totalidad debe hallarse animada por una sola voluntad: combatir el desempleo de los trabajadores y, por este medio, contribuir a edificar una paz estable.

III.—El progreso y la justicia social.

Considerados, en conjunto, los hombres disponen en la actualidad de muchos más bienes que antaño.

El carbón, el petróleo, la electricidad, las máquinas modernas, los descubrimientos científicos, permiten producir más alimentos y fabricar mayor cantidad de objetos de toda especie.

Tenemos más vestidos, vivimos en casas más confortables y viajamos con mayor frecuencia. Construimos un número creciente de escuelas y de hospitales. Nos defendemos mejor contra las enfermedades y los desastres naturales. Los niños frecuentan la escuela en mayor número y por un tiempo más largo. La prensa, el cinematógrafo, la radio, han ensanchado nuestros horizontes. Disponemos de mayor tiempo para el descanso.

Pero no todos los hombres gozan en la misma medida de estos bienes. Algunos no poseen en realidad ninguno de ellos.

No todas las estratas de la población de cada país han sido beneficiadas por este acrecentamiento general de las riquezas.

La desigualdad es todavía más notoria entre los diferentes pueblos del mundo.

Es difícil modificar las circunstancias adversas mediante un toque de varita mágica, sin embargo, se puede y se debe intentar reducirlas, o por lo menos atenuarlas.

La mayoría de los Estados del mundo, por medio de sus representantes, han proclamado solemnemente en la Declaración de Filadelfia, aprobada por la O. I. T. en 1944: "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, dignidad, seguridad económica y en igualdad de oportunidades. En otras palabras, el mundo debe buscar la justicia social. Los hombres de todos los pueblos tienen el derecho de beneficiarse del progreso en la medida de lo posible.

IV.—Un orden de cosas inmoral y peligroso.

Se puede afirmar sin réplica que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas, la injusticia, la miseria y las privaciones. Tal orden de cosas es inhumano, nefasto y repleto de peligros.

La injusticia social es inmoral. El espectáculo de niños prisioneros de la máquina o de la tierra, de mujeres ocupadas en trabajos demasiados rudos, de adolescentes impedidos, por su origen social, de desarrollar plenamente sus capacidades naturales, de trabajadores amenazados por un mañana incierto, de ancianos reducidos a la miseria después de una vida de sacrificios y, sobre todo, el enorme número de desempleados, el cual constituye un problema complejísimo, cuya solución total no ha sido encontrada por ningún país.

El desempleo trae, como inmediata consecuencia, la extremada pobreza en el individuo. Tal espectáculo subleva y escandaliza al hombre civilizado.

La injusticia social es contagiosa. Inclusive aquellos que viven en países en los que se han extirpado los abusos más notorios, cometerían grave error si permanecieran indiferentes; porque, como dice también la declaración de Filadelfia: "la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro en todas partes".

Se percaten o nó, los trabajadores son solidarios dentro de un mismo país y de un país a otro.

Si carecen de trabajo aquellos de las ciudades, no podrán comparar los productos que los campesinos traen al

mercado urbano. Y si el campesino es miserable, a consecuencia del desempleo, tampoco podrá adquirir los productos que fabrican los obreros de las ciudades.

Lo mismo ocurre entre un pueblo y otro. Los obreros que gozan de condiciones convenientes de vida y trabajo no pueden estar seguros de resistir la competencia de otros países en los cuales los salarios son bajos o en los que la seguridad social no existe. Los países avanzados deben hallarse al abrigo de la competencia de aquellos países en los que las condiciones de vida de los trabajadores son bajas. Los intereses de unos y otros están entrelazados.

Pero la injusticia social hace algo más que irritar nuestro sentido de la dignidad humana o amenazar nuestros intereses inmediatos. Ella constituye un peligro para la paz del mundo.

La desigualdad flagrante de las condiciones de vida y trabajo así como el desempleo en todas sus formas, provoca un hondo resentimiento entre aquellos que son sus víctimas. Los contactos múltiples de nación a nación, los medios de educación y de propaganda del mundo moderno permiten a cada uno aquilatar fácilmente las desigualdades existentes. Hay un grado de descontento en el cual la víctima de una injusticia pierde la paciencia. El exceso de miserias engendra la violencia.

Una paz universal y permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social. Lo recíproco es igualmente verdadero. Los partidos políticos, las asociaciones religiosas o filantrópicas y los sindicatos obreros buscan los mismos objetivos: el progreso social.

Pero aquellos esfuerzos deben ser estimulados, promovidos, mancomunados y coordinados; sobre todo, cuando se trata de varias naciones a la vez. Centenares de ejemplos podían ser citados.

Es notorio que sólo un acuerdo entre todos los países, permitirá obtener resultados positivos.

Sin un acuerdo internacional sería imposible conseguir una reforma cuya necesidad era, sin embargo, reconocida por todos. Un ejemplo: algunos países están sobrepoblados, otros carecen de trabajadores. A primera vista, la solución parece simple: trasladar los trabajadores de un país a otro. Imaginemos que son los agricultores quienes desean emigrar. Será necesario determinar el número exacto de agricultores que se precisa; habrá que decidir dónde y cómo los posibles emigrantes aprenderán su nuevo oficio; será igualmente premioso saber si su estado de salud les permitirá ejercer esta nueva ocupación. ¿Y qué hacer de sus familias? ¿Si acompañan a los obreros encontrarán en el nuevo país alojamiento conveniente, escuelas para los niños y hospitales para los enfermos? Y si ellos permanecen en su país de origen, ¿ganarán los obreros lo suficiente para poder enviarles dinero? ¿Tendrían autorización para ello? Además, es indispensable tranquilizar las inquietudes de los trabajadores del país de destino. La escasez de mano de obra pudo haber sido solo momentánea. Cuál sería la suerte del inmigrante el día en que el país cuente con exceso de mano de obra. ¿Gozará el inmigrante del mismo salario y de los mismos beneficios sociales que los obreros nacionales? Cómo impedir una baja de salarios y la amenaza que ella significaría para los salarios de los trabajadores nacionales.

Los problemas son innumerables. Por lo general interesan a muchos países a la vez, ya que un país puede reclutar la mano de obra entre todos o algunos de ellos; y viceversa, un solo Estado puede enviar a sus trabajadores a varios otros. En cada caso, será necesario proteger simultáneamente los intereses del inmigrante y de los trabajadores nacionales; como se ve, el problema es muy complicado.

Durante la segunda guerra mundial, gran número de trabajadores mexicanos fueron ocupados por los agricultores, los ferrocarriles y algunas industrias de los Estados

Unidos. En esta forma México contribuyó en considerable escala al esfuerzo bélico de los aliados. Era esencial, sin embargo, proteger las condiciones de vida y trabajo de estos obreros mexicanos. Los dos gobiernos solicitaron la ayuda de la O. I. T. para la redacción de las cláusulas sociales en el primer convenio que reguló el empleo de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos.

V.—*La libertad del hombre.*

Todo los medios de acción de los Estados deben converger hacia un objetivo único: ayudar a los trabajadores a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

Estos principios deben ser traducidos en hechos prácticos.

En el campo social todos los problemas están relacionados entre sí.

Tarea vana es hablar de la libertad y dignidad de seres humanos condenados a la miseria en caso de enfermedad o desempleo, obligados a mendigar cuando devienen inválidos o demasiado viejos, o después de muchos años de trabajo reciben la cesantía: reducidos a una existencia casi animal por falta de alojamiento adecuado o de suficiente tiempo de descanso.

Es por eso que el combate por el progreso social debe hacerse en numerosos frentes a la vez.

CAPITULO SEGUNDO

- I.—¿Puede decirse o establecerse cuál es en realidad el motivo que da origen al desempleo?
- II.—El desempleo como fruto del régimen capitalista.
- III.—Las causas del desempleo; en que formas han sido expuestas.
- IV.—¿Han operado esas causas en Guatemala?
- V.—Datos estadísticos sobre Guatemala.

I.—¿Puede decirse o establecerse cuál es en realidad el motivo que da origen al desempleo?

La libertad del trabajador es solo una ilusión, sin embargo, si él permanece expuesto a la amenaza al desempleo. Está hincado en el corazón de cada asalariado el temor de no poder ganar el pan para sí y para los suyos. El recuerdo de las grandes crisis económicas ensombrece continuamente su espíritu.

El desempleo trae la miseria, la desmoralización y la desesperanza. Engendra odio y desprecio a la libertad.

Las causas profundas del desempleo colectivo escapan, en gran parte, a la acción directa de los Estados, ya que este mal, a su vez, consecuencia de otro más vasto: la mala organización o quizás, la desorganización mundial.

Se puede, no obstante, estudiar las causas de esta catástrofe, sugerir remedios e intentar aplicarlos. Trabajando laboriosamente se puede obtener bastante éxito en esta tarea.

Hay que alentar una política de socorro al desempleado. Casi todos los países industriales reconocen hoy en día que la sociedad debe contribuir a mantener a aquellos que, pese a sus afanes, no pueden encontrar trabajo. Se han establecido sistemas de seguro contra el desempleo y se los ha perfeccionado.

Sobre todo, deben concentrarse los esfuerzos hacia la consecución del pleno empleo. Los Convenios y Recomendaciones, los estudios y misiones técnicas desempeñan un papel primordial en este terreno.

Se ha reformado el servicio del empleo en diversos países. Se han realizado constantes esfuerzos para aumentar las posibilidades de empleo del trabajador; sea mediante un sistema para descubrir empleos vacantes; sea mediante una clasificación práctica de profesiones y aptitudes; sea, por último, con el establecimiento de servicios de formación profesional y readaptación.

Los gobiernos deben de poner en práctica el planeamiento de obras públicas en gran escala, cuando la depresión económica amenaza clausurar fábricas y talleres. Muchos países han puesto en acción esta política, por lo menos parcialmente.

Preocupada en encontrar la mejor forma de utilizar la mano de obra, la O. I. T. comenzó a estudiar, durante la guerra, dicho problema en su relación con la defensa nacional. Varios de los países envueltos en la guerra, por ejemplo: los Estados Unidos y el Canadá utilizaron tales estudios.

Desde 1944, consciente del problema que surgiría en la transición de las industrias de tiempo de guerra a las actividades de tiempo de paz, la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia, aprobó una Recomendación relativa a la organización del empleo para dicho período.

La influencia de esta Recomendación fué advertida en Australia, Gran Bretaña, Francia, Nueva Zelanda y en otros países.

La O. I. T. ha decidido emprender acción directa en el campo de la mano de obra: en relación con las migraciones de trabajadores, el perfeccionamiento de métodos de formación profesional; en la organización de servicios del empleo en aquellos sitios donde no existen y en el mejora-

miento de dichos servicios donda ya están en función. En suma, sistemas directos y efectivos a fin de evitar el peligro del desempleo para innumerables trabajadores.

Es indudable que la responsabilidad final en la lucha por el pleno empleo atañe a los Estados Miembros de la O. I. T individualmente y en conjunto. Sin embargo, el Director General Morse, expresó en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1949, que la O. I. T. continuará examinando y estudiando detenidamente la situación mundial, para analizar tendencias y vigilar las señales de peligro, a fin de ser la primera en llamar la atención del mundo sobre este mal terrible que es el desempleo.

II.—El desempleo como fruto del régimen capitalista.

El desempleo, con su cortejo de miserias, es fatal en el régimen capitalista; dentro de éste, siempre hay obreros desocupados, y los sin trabajo forman, lo que llaman los marxistas, el ejército de reserva del capitalismo; la desocupación es mayor o menor, según las profesiones u oficios, las estaciones y los períodos de crisis, pues hay épocas en que súbitamente se cierran numerosas fábricas o empresas, y los obreros y empleados, por millares quedan desocupados; pero, constantemente, aún en los buenos períodos, hay personas que quieren trabajar y que no hallan trabajo. Puede, pues, afirmarse que las crisis y la desocupación son un fruto del sistema capitalista moderno, no conocido en otras épocas.

La sociedad antigua, aseguraba la vida del esclavo; la sociedad feudal aseguraba la vida del siervo; la sociedad capitalista no asegura la vida del proletario; las crisis económicas son como una necesidad orgánica de la sociedad capitalista. (E. Milhaud).

Verdaderamente, la desocupación donde la podemos apreciar más intensamente es en los países en que el capi-

talismo ha llegado a su más alto grado de perfección y de maquinismo industrialista, por ejemplo: Inglaterra, Estados Unidos...

II.—Las causas del desempleo; en qué forma han sido expuestas.

Las causas del desempleo son variadísimas y complejas, intervienen en ellas factores tanto nacionales como internacionales. Para solucionar este problema hay que enfocarlo desde un punto de vista internacional. Se pueden contar entre sus causas, las siguientes: a) el maquinismo, resultante a su vez, del progreso técnico y científico y de la racionalización; la máquina desplaza al obrero, produciendo como lógica consecuencia, grandes masas de obreros sin trabajo; b) nacionalismo excesivo, el cual impide a artículos elaborados abundantemente en un país, entrar a otros Estados, que necesitan esos mismos productos, y que crea industrias artificiales, protegidas a su vez, por barreras aduanales, también artificiales; c) la superproducción excesiva, por un lado, debido al adelanto de la técnica, y por el otro, a el subconsumo, porque el poder adquisitivo del consumidor es relativamente poco; existiendo un marcado desnivel entre una producción muy fuerte y un consumo muy débil; d) trastornos monetarios, que disminuyen el poder de compra de muchos Estados a causa de la depreciación de las monedas, obra de la inflación, e impiden la libre circulación del dinero con un control artificial, limitando la circulación libre de los productos; e) exceso de créditos, aumentándose, en consecuencia, la producción, sin preocuparse de las necesidades del consumo.

A los factores económicos caben sumar los factores morales, por ejemplo: la incertidumbre en el futuro, falta de confianza, etc.

Los efectos sociales de la desocupación son perniciosos; en el alma de los obreros sin trabajo germina el odio

y la adversidad contra el régimen económico que tan mal los trata: aumenta en forma alarmante la criminalidad y favorece la ociosidad y el extremismo revolucionario. Según cálculos de la O. I. T. antes de la última guerra, había en el mundo más de seis millones desocupados menores de veinte y cinco años de edad; el número de mujeres pasaba de cuatro millones, dentro del total de desocupados en diversos países; las mujeres se encuentran en una proporción que varía entre el 16% y el 20%.

IV.—¿Han operado esas causas en Guatemala?

A nadie escapa que el desempleo es uno de los más importantes problemas que confronta Guatemala. Son muchos los fenómenos sociales que gravitan en torno a él, y muchas las consecuencias que de él se derivan.

No es tampoco, un problema que pueda considerarse circunscrito a determinados pueblos. Aún los más ricos no han podido encontrarle una solución definitiva.

En Guatemala, ya no puede negarse que el desempleo, es a la fecha, un serio problema social que comenzó a manifestarse hace años y que, por desgracia, va ser de muy difícil solución.

Muchas son las causas que determinan entre nosotros, al igual que en otros países, el problema del desempleo.

Es de notarse que en torno al desempleo se destaca sobre todo, un interés social que, a su vez implica la necesidad de que el Estado intervenga siempre que ese interés lo requiera. Desde hace tiempo, los gobiernos de otros pueblos se han avocado para sí, una participación importante en la resolución de todas las cuestiones que el desempleo plantea.

Podríamos hacer un recorrido de puerta en puerta, por la mayor parte de nuestros barrios, y el principal descubrimiento que haríamos sería el de una miseria y desem-

pleo, como no lo sospechan siquiera, todos los cómplices de la monopolización de la riqueza y de los recursos nacionales.

De todas las casas que visitáramos, en muchas de ellas, las entradas en dinero y otros medios de subsistencia, serían inferiores a las necesidades mínimas de la familia; además, encontraríamos uno o más hombres y mujeres sin empleo. Pocos ganan un jornal fijo y solo la aventura, la búsqueda incesante y el afán agobiador, proporcionan ocasionalmente, unos centavos para comer un día, ayunar el otro y sufrir, a través de las semanas y los meses, el efecto de la desnutrición que aniquila el organismo y debilita las defensas al ataque de las enfermedades, que provocan la falta de alimentos bastantes. Y en el 40% de todas estas familias solo se hace una comida en las 24 horas del día.

La gran miseria y desempleo que encontramos en el interior de la inmensa mayoría de los hogares corrientes y comunes, donde vive el empleado público y de los negocios particulares, el albañil, el chofer, el vendedor ambulante, y que azota de necesidades y limitaciones dolorosas a millares, se produce, crece y aplasta en los días, en las semanas, en los meses en que tenemos un presupuesto de los más altos puestos en vigor entre nosotros. Y es que los millones de tanta riqueza, del comercio exterior, del presupuesto gubernamental, están canalizados unilateralmente hacia los grandes usufructuarios del poder político y económico de la nación. Y solo una pequeña parte de ellos llega a los integrantes del pueblo que trabaja por un salario. Es cierto que hay obreros que obtienen una remuneración suficiente, pero son una minoría insignificante. La gran mayoría vive miserablemente, aspirando a trabajar cuando la suerte les depara un empleo.

El desempleo, trae consigo, el bajo nivel de vida, el cual, naturalmente, les impide vivir en una forma más o

menos cómoda, ya que no poseen fondos propios para construir un alojamiento decente o bien proporcionárselo mediante el pago de un alquiler. Ello los obliga a vivir en condiciones miserables e inadecuadas.

Según datos existen en Guatemala 31,340 edificios que tienen que alojar a 58,926 familias. De esos edificios no se deben tomar en cuenta los que se destinan a oficinas, comercio, talleres, etc. De este total un 32.0% de viviendas están ocupadas por sus propietarios, de manera que hay que descontar más o menos unos 15,721 edificios, que representan este porcentaje.

Fuera de esto, se considera que solo un 42.8% fueron consideradas en buenas condiciones, constituyendo las restantes una seria amenaza.

Entre las causas que producen el desempleo en Guatemala, podemos mencionar: el aumento de la población a ritmo acelerado. Esta circunstancia es de apreciarse, sobre todo, en las ciudades donde el aumento vegetativo de la población al par que la influencia constante de gentes del interior hacia la urbe hace que el volumen de estas se eleve a niveles muy altos. Se explica este fenómeno de migración interna con solo pensar que entre nosotros, únicamente la ciudad proporciona incentivos poderosos a la ambición humana. Solo en estas es donde el individuo encuentra las oportunidades más propicias para el mejor desenvolvimiento de sus capacidades.

En el departamento de Guatemala se registró en el año recién pasado un aumento vegetativo de la población de 12,146 habitantes, que excede del doble de la cifra correspondiente a 1942. Paralelamente a lo anterior hay que considerar que el aumento del comercio, de las industrias..., comparado con el aumento de la población es demasiado lento. Además, en Guatemala, existe una falta notable de maquinaria; todo lo cual sumado ha de redundar, sin lugar a dudas, en una gran suma de obreros des-

ocupados. A esto hay que agregar la falta de experiencia del gobierno.

En Guatemala, si se modernizaran los métodos de trabajo, se lograría intensificar la producción. Se dice: Guatemala es un país muy rico, dada la fertilidad de su suelo, la bondad de su clima y la laboriosidad de sus habitantes. Cómo es posible, entonces, que el maíz y el trigo tengamos que importarlos. Por patriotismo debemos reflexionar sobre tales asuntos, porque llegando el conocimiento de sus causas y opinando sobre la manera de resolverlos, estaremos contribuyendo a que los organismos más responsables los afronten, en beneficio directo de todos los guatemaltecos. Guatemala, posee enormes extensiones sin cultivo; así pues, Guatemala, conocido como país agrícola, consume poco y ese poco que consume no logra ni producirlo.

Podemos enunciar entre las causas fundamentales de tal situación, las siguientes: a) las tierras por su mala distribución, no son utilizadas convenientemente; b) no se usan los instrumentos adecuados para aumentar la producción; c) no se aplican los procedimientos científicos; y d) a los productores no se les dan facilidades y suficiente seguridad.

Examinemos la mala distribución de tierras. Mientras existen campesinos que carecen de ellas, muchas extensiones no son cultivadas. Muchas de estas tierras pertenecen al Estado, el cual debe facilitarlas a los campesinos guatemaltecos que deseen trabajar. Ya que el Artículo 93 de la Constitución de la República, dice: "el Estado podrá otorgar en las condiciones que determina la ley, el dominio útil de sus inmuebles rústicos con el objeto de que los trabajen, preferentemente a colectividades, y, en su defecto, a familias, a sociedades no accionadas, salvo aquellas que organice y en que participe el Estado, a individuos guatemaltecos o a inmigrantes contratados por el gobierno. Lo ideal sería el parcelamiento y venta a los campesinos de las tierras afectables; esto resolvería muchos casos e im-

pulsaría la agricultura nacional, pero no representa la solución fundamental.

La Constitución de la República en su Artículo 91, dice: "Quedan prohibidos los latifundios. La ley los califica y consignará las medidas necesarias para su desaparición. Los latifundios existentes por ningún motivo podrán ensancharse, y mientras se logra su redención en beneficio de la colectividad, serán objeto de gravámenes en la forma que determine la ley. El Estado procurará que la tierra se reincorpore al patrimonio nacional". Esto significa que se emitirán leyes de reforma agraria, la cual debe hacerse en forma legal, técnica y democrática. Esta reforma es necesaria, porque ella salvaría los obstáculos que impiden el progreso económico del país. Se beneficiarían millares de campesinos, quienes mejorarían sus condiciones de vida, e indirectamente los demás sectores, los industriales y comerciantes, a quienes también aprovecharía.

Su realización debe ser estudiada detenidamente y en forma reflexiva para no dañar ninguna clase de intereses. A los propietarios de latifundios, podría remunerárseles.

Todo esto traería un gran desarrollo industrial, los campesinos tendrían mayores oportunidades de trabajo. Por falta de tierras que explotar millares de campesinos permanecen ociosos, lo cual como es natural redundaría en perjuicio de la economía nacional.

Otros aspectos importantes en el fomento agrícola son los siguientes: la habilitación de tierras aprovechables y el incremento de las vías de transporte.

Se entiende por rehabilitación de tierras; el remediar aquellas deficiencias naturales que no permiten el total aprovechamiento de las mismas; por ejemplo: las regiones carentes de agua, las cuales deben ser irrigadas para su productividad. Por su magnitud estos trabajos corresponden al Estado.

No es suficiente darle solución al problema de la producción si no se satisfacen las necesidades de cambio; es

decir, que los productos sean trasladados al lugar donde serán consumidos.

V.—Datos estadísticos sobre Guatemala.

El Artículo 2º de la Ley de Estadística en su parte conducente dice: “Las investigaciones estadísticas se declaran de utilidad nacional. En tal virtud, funcionarios y empleados públicos, los organismos, corporaciones y fundaciones de carácter oficial con excepción de los que se relacionan con la seguridad del ejército y la defensa nacional y las personas individuales y jurídicas, así como las corporaciones y asociaciones de interés privado, tendrán obligación de rendir a la Dirección General de Estadística o cualquiera de sus organismos, los datos o informaciones que les solicitaren para el cumplimiento de sus fines. Los dueños o directores de imprenta deberán remitir a la Dirección General de Estadística, un ejemplar de todas las publicaciones que editaren”.

Dando cumplimiento a lo dispuesto por los Decretos Números 509 del Congreso de la República y Gubernativo Número 1820 “Ley de Estadística” y de acuerdo con compromisos internacionales contraídos con respecto al Censo de las Américas y con base en las disposiciones tomadas por la Comisión Nacional del Censo durante los días comprendidos del 18 al 23 de abril del pasado año se procedió a efectuar el levantamiento de los censos de Población y Agropecuario, acontecimiento de trascendencia nacional a cuya realización se ha dedicado y se están dedicando múltiples esfuerzos a fin de lograr la mayor eficiencia posible en tales trabajos.

Con la realización de tal obra, se ha satisfecho una necesidad nacional vital y además se ha cumplido con una de las resoluciones de la Primera Sesión de la Comisión del Censo de las Américas, celebrada en Washigton, D. C., Esta-

dos Unidos de Norteamérica, durante el período de sesiones, septiembre 2-8 y 16 del año de 1947.

El levantamiento de un Censo General de Población, ajustado a normas técnicas, era una necesidad imposterable en nuestro país, ya que era imperativo para diversos programas de gobierno conocer exactamente los recursos humanos con que contamos, las características más sobresalientes de la población y su distribución en el territorio nacional.

El Censo de Población de 1950, es el sexto que se levanta en el país, habiéndose efectuado los anteriores en 1778, 1880, 1893, 1921 y 1940, existiendo, por lo tanto, cierta tradición censal.

Entre las preguntas que contenía la Boleta General de Población figuraban las siguientes:

Situación ocupacional:

- I.—¿Tuvo trabajo?
- II.—Si no tuvo trabajo, buscó alguno.
- III.—Ocupación.
- IV.—Clase de establecimiento en que trabajó.
- V.—Posición.
- VI.—Población inactiva.
- VII.—Explicaciones.

La Dirección General de Estadística solamente ha hecho tabulaciones preliminares de las boletas de dicho Censo.

En la misma Dirección argumentan que, mientras no se concluyan los procesos de crítica, codificación, verificación y elaboración de las cifras, no se podrán proporcionar las cifras definitivas. Así es que, en términos generales, podemos decir que en la actualidad no existen datos estadísticos sobre el desempleo en Guatemala.

A continuación, haremos un resumen por ramos del número de empresas, número de trabajadores y salarios

pagados durante el año de 1950, cuyos datos fueron obtenidos de los informes patronales rendidos al Departamento Administrativo de Trabajo. Artículo 61 del Código de Trabajo.

Departamento de Guatemala.—Capital. Número de Empresas: 567. Número de Trabajadores: 23,090. Salarios: Q8.005,099.30; en el Ramo Industrial. En el Ramo Comercial: Número de Empresas: 793. Número de Trabajadores: ——. Salarios: ——. En el Ramo Agrícola: Número de Empresas: 90. Número de Trabajadores: 6,031. Salarios: Q376,062.30.

Departamento de Guatemala.—Municipios. Número de Empresas: 24. Número de trabajadores: 825. Salarios: Q106,350.00; en el Ramo Industrial. En el Ramo Comercial: Número de Empresas: ——. Número de Trabajadores: ——. En el Ramo Agrícola: Número de Empresas: 90. Número de Trabajadores: 6,031. Salarios: Q376,062.30.

Haciendo un resumen general de todos los departamentos de la República, tenemos:

RAMOS	Número de Empresas	Número de Trabajadores	SALARIOS
Industrial	968	39,748	Q10.559,693.34
Comercial	1,016	27,120	16.159,635.09
Agrícola	1,260	181,161	17.566,127.89
SUMAS	3,244	248,029	Q44.285,456.32

En el Departamento Administrativo de Trabajo, funciona la Oficina de Colocación, en cuya sección central, se inscribieron durante septiembre de 1950 hasta el 13 de octubre de 1951, un total de 992 trabajadores. En el mismo período de tiempo se presentaron 62 solicitudes: y fueron propuestos 337 trabajadores para las 62 solicitudes.

CAPITULO TERCERO

- I.—Medios para combatir el desempleo.
- II.—Oficinas de colocación; restricción de trabajadores migrantes; restricción de trabajadores extranjeros en las fábricas; restricción en la mano de obra femenina, etc.
- III.—Seguro contra el desempleo.

I.—Medios para combatir el desempleo.

Los socialistas establecieron el principio del derecho al trabajo, es decir, que la sociedad debía proporcionar trabajo a los que quisieran trabajar. Ese principio ha sido sustituido por el de asistencia por el trabajo; la mejor forma de practicar esta asistencia es proporcionándole trabajo al obrero.

Hoy en día se propicia la realización de la seguridad social, mediante el pleno empleo a que alude la Declaración de Filadelfia de 1944; los Estados deberán crear trabajo para todos; el seguro contra la desocupación será un recurso extraordinario.

La desocupación es un problema que presenta numerosas facetas, y su solución, por consiguiente, es muy compleja. Existen varias clases de desocupados, las cuales son: los desocupados porque no consiguen trabajo, los desocupados que no quieren trabajar; de donde se deriva el peligro de que ayudando a los cesantes se fomente la pereza; los obreros sin trabajo de la industria, agricultura; éstos en muchos países reciben subsidios del Estado o del Seguro, cuando existe esta institución; están los desocupados intelectuales y profesionales, esta clase abarca proporciones inmensas; podemos mencionar, además, los trabajadores independientes sin trabajo; y por último, desocupados de países extraños a nuestra civilización.

II.—Oficinas de colocación; restricción de trabajadores migrantes; restricción de trabajadores extranjeros en las fábricas; restricción de la mano de obra femenina, etc.

Se deben tomar medidas preventivas para evitar la desocupación, pero una vez producida ésta, se tiende a remediarla mediante el funcionamiento de oficinas de colocación que obtengan trabajo para los obreros desocupados; puede suceder que haya cesantes en un determinado lugar y en otro exista demanda de brazos; en tales circunstancias el papel de las oficinas de colocación sería el de regulador del mercado del trabajo. Estas oficinas se han establecido en numerosos países; pueden ser de las siguientes clases: a) de los organismos administrativos del trabajo, o sea del Estado; b) patronales, por medio de instituciones formadas por patronos o grandes empresas; c) obreras, en especial sindicales; son los sindicatos los que se preocupan de colocar a los obreros desocupados.

Para resolver los problemas de migración se ha puesto en evidencia la necesidad de una cooperación internacional bastante intensa. Los problemas nacionales de la mano de obra se han ido aclarando. Cada vez más, se reconoce la necesidad de poseer una información precisa sobre los recursos existentes de mano de obra, su composición, la calificación de los trabajadores y las necesidades de la economía, respecto a las diversas categorías de mano de obra. Es esta una necesidad que se ha presentado más especialmente en países que están en período de desarrollo económico, puesto que una de las dificultades con que tropiezan los planes de industrialización es la carencia de informaciones sobre la mano de obra.

Además, especialmente en las regiones que han alcanzado ya cierto grado de desarrollo industrial, se requiere una organización perfeccionada del empleo. La falta de informaciones sobre características profesionales difi-

culta a menudo la colocación y la movilidad profesional de los trabajadores. Faltando una clasificación sistemática de profesiones que agrupe todas las ocupaciones que requieren actitudes y calificaciones semejantes, el servicio del empleo tropieza a menudo con graves dificultades para dirigir hacia una nueva ocupación conveniente a un trabajador que no pueda ya encontrar empleo en su propia profesión.

En cuanto a los problemas de formación profesional que han de resolverse, son también numerosos y complejos, y se presentan con mayor o menor gravedad, según el grado de desarrollo económico de los diversos países. Pueden distinguirse cuatro grupos característicos. El primero consta de los países sumamente industrializados, en los cuales los problemas de formación profesional están ligados a la adaptación de la mano de obra a cambios técnicos constantes y al aumento de la productividad. Esta situación exige esfuerzos para mejorar la formación profesional técnica, tanto en su alcance como en sus métodos y en cuanto al desarrollo de la formación profesional del personal de inspección.

El segundo grupo está integrado por aquellos países en vías de industrialización, incluyéndose en él a la América Latina. Aquí, es necesario organizar y desarrollar servicios de formación profesional técnica, capaces de suministrar ingenieros y técnicos en cantidad. También es necesario adiestrar al personal de inspección. En tercer lugar, viene la formación profesional de trabajadores calificados y especialistas, formación que presenta importancia especial para los proyectos básicos de expansión económica, tales como el desarrollo de transportes, instalaciones hidroeléctricas y mecanización agrícola.

Finalmente, ya que tal problema de formación profesional no puede ser puesto inmediatamente en ejecución, la cuestión de la utilización de técnicos extranjeros y la

formación de gran número de nacionales, presentan evidente importancia.

En el tercer grupo surgen los problemas de formación profesional asociados con una economía tradicional de industrias en pequeña escala y artesanas. Frecuentemente, los países interesados en esta cuestión son también los que están en vías de industrialización.

Por último, existe un grupo de países donde la economía continúa siendo primitiva. Los problemas de formación profesional llevan consigo, en estos casos, la necesidad de la instrucción general básica requerida para transformar el carácter primitivo de las economías de estas regiones.

Haciendo frente a estas diferentes necesidades, la O. I. T. ha comenzado a desarrollar su programa de mano de obra, de manera que suministre una asistencia efectiva y posible a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores.

El Cuarto Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas mencionaba la preparación de la Conferencia Preliminar de Migraciones que había de celebrarse en Ginebra en abril de 1950. La Conferencia discutió la situación en cuanto a la migración y a los factores que restringen su desarrollo. La Conferencia insistió en que el aumento de la migración, en ciertos países, podrá contribuir a la solución de dos problemas de interés inmediato: el exceso de mano de obra en ciertos países y la necesidad de mano de obra suplementaria, sin la cual otros países no serían capaces de cumplir sus planes de desarrollo económico y social.

Como solución al problema de la desocupación se han propuesto numerosas medidas; entre ellas tenemos: la reducción de las horas de trabajo, dando de este modo cabida en los establecimientos y faenas a mayor número de obreros. Las Conferencias Internacionales del Trabajo desde 1933, han querido implantar la jornada semanal de traba-

jo de cuarenta horas; los resultados de estos esfuerzos de orden internacional han sido puramente teóricos.

Se ha sugerido también en Ginebra, como un medio de combatir la desocupación, la construcción de grandes obras públicas internacionales, las que tendrían la ventaja de ocupar obreros de varios países.

Para aliviar el desempleo entre los hombres, algunos Estados, como Alemania, han limitado el acceso de las mujeres a ciertos trabajos, especialmente el de las oficinas públicas; desde la guerra de 1914 la mano de obra femenina ha conquistado todas las actividades del trabajo, produciendo como consecuencia, el desplazamiento de muchos hombres. Las dificultades de la vida y la emancipación de la mujer llevan a ésta al trabajo y ahora sería injusto pedir que lo abandone. La sociedad tiene el deber de impedir el desempleo; y si éste se produce, la colectividad debe prestar subsidios a los desocupados.

En Guatemala, para combatir el desempleo se han tomado diversas medidas y se ha legislado al respecto. Existen las oficinas de colocación, las cuales funcionan bajo la dependencia del Departamento Administrativo del Trabajo, o sea, del Estado. En todas las cabeceras departamentales se han instalado oficinas de esta naturaleza; aunque hasta ahora los resultados obtenidos son negativos. A su reciente creación deben achacarse estos resultados. En la capital se encuentra la Sección Central y en los departamentos, las Subsecciones.

En los países europeos, la migración de trabajadores se realiza con el asentimiento de los gobiernos. Razones lógicas justifican esta conducta. En Guatemala, se debe procurar que no vengan trabajadores de otros países; pues, estos vendrían a desplazar a los nacionales, complicando de una manera alarmante el problema del desempleo. Claro, que este criterio no debe regir para los trabajadores especializados y técnicos, los cuales sí prestan una positiva ayuda al país. Estos problemas han sido contemplados por nues-

tro Código de Trabajo, y así vemos que en su Artículo 13, dice: "Se prohíbe a los patrones emplear menos de un noventa por ciento de trabajadores guatemaltecos, y pagar a estos menos del ochenta y cinco por ciento del total de los salarios que en sus respectivas empresas devenguen. Ambas proporciones pueden modificarse: a) cuando así lo exijan evidentes razones de protección y fomento a la economía nacional, o de carencia de técnicos guatemaltecos en determinada actividad, o de defensa de los trabajadores nacionales que demuestren su capacidad. En todas estas circunstancias el Organismo Ejecutivo, mediante acuerdo razonado emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, puede disminuir a ambas proporciones hasta en un diez por ciento cada una y durante un lapso de cinco años para cada empresa, o aumentarlas hasta eliminar la participación de los trabajadores extranjeros.

En caso de que dicho Ministerio autorice la disminución de los expresados porcentajes, debe exigir a las empresas: 1º—Que lleven inmediatamente a cabo programas efectivos de entrenamiento y capacitación de los trabajadores guatemaltecos; 2º—Presenten semestralmente o cuando sean requeridos por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, informes detallados de los puestos ocupados por extranjeros y que contengan los requisitos y especializaciones requeridas para los cargos, y las atribuciones de estos. Cuando la Inspección General de Trabajo, previo estudio, determine que los guatemaltecos están capacitados para desempeñar con eficiencia los puestos especializados, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe requerir a la empresa para que proceda a la sustitución del trabajador extranjero por el nacional.

b) Cuando ocurran casos de inmigración autorizada y controlada por el Organismo Ejecutivo o contratada por el mismo y que ingrese o haya ingresado al país para trabajar en el establecimiento o desarrollo de colonias agrícolas o ganaderas, en instituciones de asistencia social o de

carácter cultural; o cuando se trate de centroamericanos de origen. En todas estas circunstancias el alcance de la respectiva modificación debe de ser determinada discrecionalmente por el Organismo Ejecutivo, pero el acuerdo que se dicte por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debe expresar claramente las razones, límite y duración de la modificación que se haga.

Para el cómputo de lo dicho en el párrafo primero de este artículo, se debe hacer caso omiso de fracciones y, cuando el número total de trabajadores no exceda de cinco, debe exigirse la calidad de guatemalteco a cuatro de ellos.

No es aplicable lo dispuesto en este artículo a los gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales de las empresas, siempre que el total de estos no exceda de dos en cada una de ellas.

Toda simulación de sociedad y, en general, cualquier acto o contrato que tienda a violar estas disposiciones, es nulo ipso jure, y además da lugar a la aplicación de sanciones de orden penal que procedan.

El Código de Trabajo, en su Artículo 61, inciso c), dice: "Preferir en igualdad de circunstancias, a los guatemaltecos sobre quienes no lo son y a los que les hayan servido bien con anterioridad respecto de quienes no estén en ese caso".

Asimismo, nuestra legislación del trabajo prevé la posibilidad de que trabajadores nacionales, indispensables para la economía nacional, emigren a otros países; en este caso, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, no debe autorizar los contratos si los trabajadores se encuentran en la referida situación.

III.—Seguro contra el desempleo.

La asistencia social, que representa la obligación unilateral de la comunidad hacia los grupos que sufren de los

riesgos inherentes a la vida y al trabajo sin contar con los recursos económicos para hacerles frente, necesita ser complementada y aliviada por un régimen de seguro social que se basa en la ayuda mutua de todos los intereses: Estado, empleador y trabajador. Por la mutua colaboración entre la asistencia y el seguro social se tiende a establecer el régimen de "Seguridad Social", basado en que, mediante la acción coordinada de ambos sistemas, puede llegarse a prestar un servicio de cobertura de riesgos a la mayor parte de la población, lo que no es practicable contando sólo con régimen asistencial o con uno de seguro.

Las cuatro ramas fundamentales del seguro social: reparación de accidentes, seguro de cesantía, seguro de enfermedad y maternidad y seguro de pensiones (invalidez, vejez y muerte) si han nacido independientes y aún en muchos países funcionan separadas unas de las otras, tienden en la actualidad a constituir nada más que partes de un seguro unitario que las comprende a todas y que, mediante la concentración de funciones, permite una mayor eficacia, coordinación y armonía en el desenvolvimiento de la institución.

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, emitida por Decreto Número 295, del Congreso de la República, creó una institución autónoma, de Derecho Público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, y con fundamento en el Artículo 63 de la Constitución de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima. Dicha institución se denomina "Instituto Guatemalteco de Seguridad Social".

El régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: a) accidentes de trabajo y enfermeda-

des personales; b) maternidad; c) enfermedades generales; d) invalidez; e) orfandad; f) viudedad; g) vejez; h) muerte (gastos de entierro); e i) los demás que los reglamentos determinen.

El necesario complemento y coronamiento de los seguros sociales lo constituye el seguro contra la desocupación, riesgo inesperado que el asalariado es impotente de afrontar por sí solo.

El Régimen de Seguridad Social Guatemalteco, no comprende, entre sus beneficios, el seguro contra la desocupación. Tal vez porque la implantación de este seguro ofrece serias dificultades, especialmente de orden financiero, porque para constituirlo debidamente, exige primas muy altas que ni el obrero ni el patrón pueden soportar; por consiguiente, para que sus beneficios sean eficaces, será indispensable recurrir a una fuerte contribución del Estado, lo que implica una gravosa carga para el presupuesto. Por estas razones, se ha creído casi imposible el seguro contra la desocupación; no obstante, después de la guerra de 1914 a 1918, la desocupación se ha sentido tan violentamente, que ciertos países han debido de implantarlo en forma obligatoria con cuotas de los patronos, de los obreros y con subsidios fiscales; sin embargo sus cargas han sido tan pesadas que las cajas de seguros han sufrido déficits, soportando casi todo el peso del seguro, el Estado o las Municipalidades, y tomando, por lo tanto, la ayuda a los desocupados, mas la forma de asistencia que la de seguro social.

Se critica al seguro contra la desocupación, llegando a decirse que es una prima a la ociosidad, por cuanto muchos obreros no tendrán interés en buscar trabajo, prefiriendo percibir los subsidios que les otorga el seguro; es evidente que existen los abusos; pero esta no es una razón para combatir la institución misma del seguro; es indispensable que los organismos aseguradores cuenten con

el control suficiente para distinguir los verdaderos de los falsos cesantes, y que suspendan todo subsidio a aquellos trabajadores que se niegan a aceptar el trabajo que les proporcionan las oficinas de colocación, siempre que este trabajo sea adecuado a sus aptitudes.

En el Cantón de San Gaill, en Suiza, fué donde por primera vez se implantó en 1895 el seguro obligatorio contra el paro forzoso, pero a los dos años fracasó. En la actualidad, numerosos países tienen establecido el seguro obligatorio contra la desocupación.

CAPITULO CUARTO

I.—Creación de un Organismo Internacional para combatir el desempleo: O. I. T.

I.—Creación de un Organismo Internacional para combatir el desempleo: O. I. T.

La O. I. T. es una organización democrática. Trabaja en favor de los obreros y sus familias. Actúa mediante la libre discusión entre los representantes de los gobiernos y de las asociaciones libres de trabajadores y empleadores. Es universal; el progreso social es indivisible. La miseria, donde quiera que exista amenaza la prosperidad común. Por eso los principios que son base de la O. I. T. se aplican plenamente tanto a los pueblos que son todavía dependientes como aquellos que se gobiernan por sí mismos.

La vigencia de estos principios interesa al conjunto del mundo civilizado.

Han sido múltiples las tareas de la nueva Organización.

Ha redactado proyectos de convenios internacionales sobre una serie de problemas primordiales para los trabajadores, tales como: la lucha contra la desocupación; la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes provenientes del trabajo; las pensiones de vejez e invalidez; la defensa de los trabajadores ocupados en el extranjero, etc.

Una vez ratificados por cierto número de países, los convenios se convierten en verdaderos tratados internacionales y los países que los aceptan adquieren el compromiso de incorporar sus disposiciones en las legislaciones respectivas.

La O. I. T. aporta a aquellos que lo solicitan dos contribuciones sinceras: las lecciones de la experiencia adquirida por otros países e iniciativas precisas, que tomando en cuenta circunstancias especiales, tienden a nivelar las cargas sociales soportadas por diferentes Estados. De aquí arranca este triple resultado: los gobiernos ahorran experimentos innecesarios; se evita una competencia comercial ejercida con detrimento de los trabajadores; y se consigue una mejora en las condiciones de vida de estos últimos.

En la actualidad existe un problema en el que la O. I. T. ha pasado al campo de la acción directa: el de la mano de obra.

Mientras el mundo exige un aumento en la producción, existen al mismo tiempo millones de desocupados.

Paradójamente hay también numerosas industrias que carecen de trabajadores especializados. Es urgente encontrar una solución a tal estado de cosas. En otros términos: no es suficiente proteger los derechos de los trabajadores, es necesario darles trabajo útil y productivo, y medios para ejecutarlo con eficiencia.

En Italia, por ejemplo: existen innumerables desocupados cuya única oportunidad radica en emigrar a países que, como ciertos de Latino América, sufren escasez de mano de obra.

En algunas naciones de Asia y de América Latina, se podrían producir bienes indispensables, si se aumentara el número de obreros especializados.

La O. I. T. mediante sus convenios, recomendaciones y asistencia técnica ha contribuído en gran escala, a mejorar la situación de los trabajadores migrantes, concibiendo mejores programas de empleo y perfeccionando los sistemas de la formación profesional. Pero la amplitud de los problemas exige esfuerzos todavía más grandes.

Fué así como la O. I. T. concibió un programa de acción en el dominio de la mano de obra. Este programa

está en vías de ejecución de acuerdo con los gobiernos interesados.

Han sido establecidos centros de acción en diversos puntos del globo en los que expertos de la oficina se ocupan directamente de las migraciones, de la formación profesional y de otras cuestiones relativas a la mano de obra.

Uno de los más destacados especialistas internacionales en la materia realizó una encuesta sobre las posibilidades de la formación profesional en el extremo oriente, en el cercano oriente y medio oriente y en Latino América; tanto los gobiernos como los empleadores y trabajadores se han asociado a estas investigaciones.

Se ha instalado en Roma un centro de acción para los asuntos relativos a la migración y para la formación de futuros trabajadores migrantes. Otro centro de acción para la formación profesional y las cuestiones de empleo funciona en Bangalore, India. Un tercer centro similar será establecido en América Latina.

La O. I. T. no es un superestado pues sus poderes son limitados.

Ninguna institución internacional posee en la hora actual de los atributos jurídicos necesarios para imponer coactivamente sus decisiones.

La O. I. T. no posee el derecho ni el poder de inspección y de sanción. Si bien su influencia es considerable, la Organización es solo una asociación voluntaria de Estados soberanos. La última palabra pertenece a los Estados miembros y en los países democráticos a la opinión pública de estos Estados.

La O. I. T. colabora activamente con las Naciones Unidas y con otras instituciones especializadas; pero, es indudable que estos esfuerzos solo lograrán resultados fragmentarios en tanto que la Humanidad no incremente sus recursos.

Se afirma a veces que la O. I. T. no es universal. En efecto, algunos grandes Estados industriales no son sus miembros.

Si bien es deseable la universalidad absoluta como ideal perfecto, una entidad que posee ramificaciones de Islandia a América del Sur y de las Filipinas a Europa, puede sostener que ha obtenido el máximo de universalidad posible en un mundo inestable como es el nuestro.

CONCLUSIONES

- 1^a—El desempleo es un problema complejo, a cuya solución el Estado debe darle una atención preferente.
- 2^a—Contribuyendo todos los Estados a combatir el desempleo, contribuyen a la paz mundial; ya que las doctrinas exóticas y extremistas encuentran campo propicio en los países donde hay mayor número de obreros desocupados.
- 3^a—El objetivo de todo Estado debe ser el de ayudar a los trabajadores a lograr su bienestar material y su seguridad económica.
- 4^a—Las causas fundamentales del desempleo no pueden ser controladas por el Estado; pues obedecen a una defectuosa organización de la economía mundial; existen crisis económicas que traen como secuela inevitable: la desocupación.
- 5^a—Las sociedades antiguas no contemplaron el problema del desempleo por haber tenido organización distinta a la de las actuales. En los países capitalistas, en los que el maquinismo se ha desarrollado, se encuentra el mayor número de desocupados.
- 6^a—En Guatemala, se debe intensificar en una forma plena, la producción, así como procurar el mayor desarrollo industrial. El capital y el trabajo como factores de la producción deben ser efectivamente protegidos por el Estado.
- 7^a—Es necesaria la reforma agraria, llevándola a cabo en forma técnica, democrática y legal.
- 8^a—En Guatemala existe, en grandes proporciones, el problema de la desocupación profesional.

- 9^a.—El desempleo en Guatemala aumenta sus filas constantemente, constituyendo un positivo lastre para la economía nacional.
- 10.—Guatemala constituye un país en vías de industrialización; por lo tanto, el Estado debe apoyar e incrementar la creación de nuevas industrias.
- 11.—No se debe permitir la migración de trabajadores extranjeros, a excepción de técnicos especializados.
- 12.—Debe establecerse, en Guatemala, el seguro contra el desempleo, con ayuda del Estado, empleadores y trabajadores.

ROBERTO KLEE FLEISCHMANN.

BIBLIOGRAFIA

- L. Lorwin, Lewis.*—Consecuencias económicas de la segunda guerra mundial.
- H. D. Robertson.*—Industria.
- Cantú Corro, J.*—La mujer a través de los tiempos.
- Serie Legislativa. Marzo-abril, 1951. Oficina Internacional de Trabajo.
- Constitución de la República de Guatemala. Editorial del Ministerio de Educación Pública, Guatemala, C. A.
- Código de Trabajo. Decreto Legislativo Número 330.
- Dirección General de Estadística. Boletín número 28 de diciembre de 1950. Publicación de la Dirección General de Estadística, República de Guatemala.
- Barahona Streber, Oscar, J. Walter Dittel.*—Bases de la Seguridad Social en Guatemala. Publicaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Walker Linares, Francisco.*—Nociones elementales de Derecho de Trabajo.
- Quinto Informe de la Organización Internacional de Trabajo a las Naciones Unidas. Oficina Internacional de Trabajo. Ginebra, 1951.
- Anuario de Estadística de Trabajo. 1947-48. Oficina Internacional de Trabajo.