

DERECHO DEL TRABAJO

ELÍZAGA, Juan C. *Participación de la mujer en la mano de obra en América Latina: la fecundidad y otros determinantes*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 89, núms. 5-6, mayo-junio, 1947, pp. 569-585. Ginebra, Suiza.

La participación de la mujer latinoamericana, comparada con la situación prevaleciente en países de otras regiones se sitúa entre los niveles más bajos del mundo. La más alta participación de la mujer en los países industrializados es explicable en consonancia con el estado de desarrollo de su economía y sus instituciones sociales, el nivel de educación alcanzado por la población femenina y la presión de la demanda de trabajo. En los países latinoamericanos, al contrario de lo que se observa en algunos países en desarrollo y aun en países desarrollados la mujer está escasamente representada en el trabajo agrícola. Por las deficiencias en la información sobre este renglón el autor circunscribe su investigación en relación con las actividades no agrícolas.

Elízaga justifica la limitación del examen a la participación de mujeres en edades reproductivas: su participación es entonces más alta y permite vincular el problema con el nivel de fecundidad. Los cambios que se esperan en la participación de la mujer han de referirse a mujeres relativamente jóvenes, que forman la gran mayoría de la fuerza de trabajo femenina. El autor se pregunta si existe un nexo causal entre la alta fecundidad y la particularmente baja participación de la mujer en los países de América Latina. Asienta que es conocido que la participación está inversamente correlacionada con la fecundidad, en particular con el número y edad de los hijos de una mujer. No obstante, esta relación no significa que la fecundidad "explique" la totalidad de los diferenciales de participación. Como la fecundidad está a su vez asociada inversamente con la educación de la mujer, y esta última variable asociada a su vez con la participación, en principio es difícil anticipar qué parte explica cada una aisladamente, suponiendo que haya justificación teórica para tal reparación.

La hipótesis fundamental del estudio es que la fecundidad tiene un reducido poder explicativo de las diferenciales de participación. El efecto directo e inmediato de una reducción de la fecundidad no va a traducirse en un alza importante de la participación, porque para ella es necesario que se operen otros cambios en el mercado de trabajo y en la calidad de la oferta de trabajo femenino, los que por sí solos provocarían un aumento en la participación aunque la fecundidad no cambiara.

Suponiendo como constante la fecundidad, el autor examina los factores relacionados con la participación femenina. En el nivel individual considera el estado civil, educación e ingresos; en el social aborda la estructura y modernización de la economía.

El estudio va acompañado de los cuadros estadísticos respectivos.—
Ignacio CARRILLO PRIETO.

HIGUCHI, T. *La atención médica de seguridad social en el sector rural de Japón*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 89, núm. 3, marzo, 1974, pp. 279-305. Ginebra, Suiza.

El autor aborda un caso particular del problema que ha inquietado a los estudiosos de los distintos aspectos de la seguridad social: la extensión de los mecanismos protectores al sector rural. Higuchi se propone analizar el régimen general del seguro de enfermedad en el agro japonés. Señala como precursores de la seguridad social en el campo a las cooperativas instauradas desde 1919, las que en 1936 alcanzaban el número de 738, prestando servicios a 502,122 miembros; cuatro años más tarde satisfacían las necesidades de asistencia médica de 1.072,452 hogares, funcionando en las zonas rurales más atrasadas. El crecimiento de este sistema indujo a adoptar algunas de las técnicas de la seguridad social: poner en común los recursos financieros y distribuir el riesgo entre todos los interesados. Para lograr el primer aspecto resultó necesario crear un sistema de cotizaciones previas, todo lo cual indica el primer paso del seguro de enfermedad.

En 1933, el Ministerio del Interior determinó que la atención médica en el sector rural habría de operar sobre base voluntaria de acuerdo con la idea de ayuda mutua y autosuficiencia y que debería ser administrada por organismos locales o autónomos de acuerdo con las disposiciones del art. 6 del Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927, de la OIT.

Desde 1930 se calculaba que unos 14 millones de personas se dedicaban a la producción agrícola, lo que representaba aproximadamente 47.5 por ciento del total de la mano de obra; sólo 520,000 eran empleados; el resto estaba integrado por trabajadores por cuenta propia o en régimen familiar. Quedaba así descartada la utilización de técnicas de seguridad social para trabajadores dependientes y sobre la base de su lugar de trabajo y había que organizar la seguridad social campesina sobre la base de la familia o del hogar. Organizada en Japón la sociedad rural a nivel de municipio como unidad de administración pública local, se escogió a éste como unidad para la aplicación del sistema.

En un principio se adoptó el seguro voluntario, organizado mediante dos modalidades: la asociación ordinaria de los residentes de cada localidad y la asociación especial, organizada entre los miembros de la misma profesión o industria.

Durante la guerra se abandonó el principio de organización voluntaria y el sistema adquirió el carácter de obligatorio en todas aquellas zonas que aún no lo habían adoptado. En 1948 se suprimieron los aspectos

autoritarios introducidos en el régimen durante la guerra y se llegó a una transacción satisfactoria entre el aspecto puramente voluntario y la modalidad obligatoria de ciertas condiciones de la opción local. La ampliación del sistema implicó que la responsabilidad de su funcionamiento fuera transferido de las asociaciones nacionales de seguro de enfermedad (ordinarias) a los gobiernos locales (manteniéndose sin cambio el estatuto de las asociaciones especiales).

Higuchi compara la legislación de seguridad social de 1938 con la nueva ley de 1958. En la primera, cada asociación quedaba facultada para determinar la suspensión de las prestaciones en caso de exigirlo las circunstancias financieras; asimismo cada asociación podía determinar el alcance y duración de la asistencia médica. En 1958 se establecieron como nivel mínimo obligatorio las siguientes prestaciones: reconocimiento médico, suministro de medicamentos y otras ayudas terapéuticas, tratamiento médico, quirúrgico y terapéutico, hospitalización y atención clínica, servicio de enfermería y transporte. Asimismo se establecía que dichas prestaciones habían de garantizarse durante tres años como mínimo, disposición derogada en 1963 al prescribir que las prestaciones se mantendrían mientras fuesen necesarias. La ley de 1938 facultaba a cada asegurador a determinar el porcentaje del costo de asistencia médica que debía soportar el asegurado; en 1958 se estableció que la participación del asegurado (que cada asegurador podía reducir) no excedería el 50 por ciento, reduciéndose en 1960 al 30 por ciento.

Después de pasar revista al sistema de servicio e instalaciones, el autor describe la financiación del sistema nacional de seguro de enfermedad en el sector agrícola. Aquí no se prevé la cotización de los patronos; las personas protegidas pertenecen a los grupos de menos ingresos y como los ingresos en metálico de la población agrícola son percibidos en determinados periodos del año puede ocurrir que no se cuente en determinado momento con ningún ingreso por concepto de cotizaciones. Respecto de éstas, los gobiernos locales que actúan como aseguradores están autorizados a reclamar a cada hogar una tasa especial, bajo el principio que el rico debe pagar más que el pobre.

La contribución del Estado en un principio fue facultativa, pero a partir de 1964 se conceden subvenciones para cubrir parte de los gastos de los aseguradores por concepto de personal administrativo, enfermeras de sanidad pública y servicios médicos. Además, desde 1950 el gobierno estableció un sistema de préstamos a corto plazo a los aseguradores, medida que resultó ineficaz, debiendo ser instituido por un sistema de préstamos a largo plazo y bajo interés. La práctica de mantener la participación del Estado dentro de límites presupuestarios predeterminados —como consecuencia del principio de que cada municipalidad o cada asociación especial era responsable del funcionamiento del régimen— fue abandonada en 1955, cuando se hizo parcialmente responsable al gobierno en la materia,

disponiendo que el Estado proporcionara a todos los aseguradores subvenciones que cubrieran 20 por ciento del costo de los servicios de enfermeras y todos los costos administrativos.

Ahora el Estado debe otorgar subvenciones para hacer frente a los costos de administración de todos los asegurados, fijándose una tasa anual uniforme por persona asegurada. La subvención a la atención médica ha sido aumentada para cubrir 40 por ciento, siendo del 25 por ciento para las asociaciones especiales. Esta más amplia participación del Estado ha contribuido a sanear financieramente el régimen del seguro rural de enfermedad.—Ignacio CARRILLO PRIETO.

JALMINE, V. *Evolución reciente en la esfera laboral de la URSS*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 86, núms. 2-3, agosto-septiembre, 1972, pp. 219-235. Ginebra, Suiza.

El estudio comprende algunos aspectos de la planificación del desarrollo económico en relación con problemas de mano de obra, que se ha caracterizado en la Unión Soviética, a partir de 1965, por un rápido crecimiento industrial, que ha absorbido a un grupo numeroso de hombres y mujeres provenientes de actividades no industriales, domésticas y agrícolas, que ha obligado a un cambio en las modalidades de empleo de los recursos de la mano de obra en dicho país.

Este crecimiento no ha alegrado a las autoridades soviéticas como pudiera pensarse a primera vista, sino que ha creado alguna preocupación, porque el ritmo de aumento de la fuerza de trabajo en la industria no ha correspondido a la tasa natural de crecimiento de la población en edad de trabajar. Así, por ejemplo, durante el quinquenio 1965-1970 el número de trabajadores industriales aumentó en más de 14 millones, reduciéndose en cambio el de trabajadores empleados en labores agrícolas en un millón cuatrocientas mil personas; fenómeno similar al de los países capitalistas, pero que no responde en un país socialista como la URSS, a un sano crecimiento de su economía.

Por esta razón, para el quinquenio 1971-1975 se está planeando el crecimiento industrial mediante la utilización intensiva de los recursos de mano de obra, mejorando la productividad del trabajo y vinculándola con los salarios, para retirar de las actividades industriales a 12 millones de trabajadores cuando menos y dedicarlos a otras distintas, con el incentivo de aumentos de salarios de un 20% a 22% en la producción de bienes de capital, hasta un 36% de aumento para los agricultores. Se espera, en esta forma, que los nuevos métodos de planificación y los incentivos económicos, tengan repercusiones favorables en lo que respecta a la eficacia general de la producción y a la evolución de los salarios.

Los indicadores del desarrollo que se han tomado en cuenta, son: a) el volumen total de la producción que ha de venderse: b) el surtido de

artículos; *c*) el monto de las utilidades y tasa de la rentabilidad; *d*) el fondo de salarios; *e*) pasos efectuados con cargo al presupuesto del Estado y partidas en él asignadas; *f*) tasa de introducción de nuevas técnicas y *g*) volumen de materias primas y de equipo asignados a nivel central. Ahora bien, de las utilidades totales, que se definen como la diferencia entre el precio de venta y el costo de la producción, una vez deducidos los pagos al presupuesto del Estado, una parte considerable ingresa a un fondo de incentivos materiales y a un fondo para la vivienda, y se extiende a las necesidades sociales y culturales; el resto se destina al desarrollo de la producción, siendo ya varias las empresas que se financian con sus propios recursos.

Es curioso observar que en aquellas empresas en las que se han impulsado los incentivos materiales, las ventas, la productividad del trabajo y los salarios, han sido más elevados que en las empresas en donde no se han implantado estos sistemas. El autor del estudio pone como ejemplo característico la fábrica de productos químicos Checkino, en la cual las economías que se hicieron en la nómina de salarios merced a un empleo más racional de la mano de obra, permitió mejoras muy importantes al salario de sus trabajadores, mediante el pago de "primas especiales" a la eficiencia personal. El resultado fue que en el periodo 1966-1970 la producción total se duplicó; la productividad aumentó 2.4 veces y mil trabajadores fueron desplazados y enviados a otras fábricas. Cabe destacar que en esta factoría los trabajadores que han permanecido en ella, reciben pagos adicionales en un 57.3%. De esta manera el nivel de salarios que era de 140 a 160 rublos promedio, aumentó de 200 a 300 rublos por mes, sin que la reducción de personal hubiera creado problemas de desempleo, dado que hay demanda de mano de obra, sobre todo en el sector de los servicios. Por su parte el Gobierno, ante este fenómeno, ha proveído el traslado planificado de trabajadores, bien a puestos vacantes dentro de la misma fábrica, bien en otras empresas mediante su readaptación profesional o en las fábricas de fibras sintéticas, de nueva implantación en la Unión Soviética.

Tal sistema, que ha traído como inmediata consecuencia la elevación de los salarios mínimos, ha reflejado al mismo tiempo, la necesidad permanente de aumentar la participación en la fuerza de trabajo. Si a esto se agrega que han sido aumentadas las prestaciones sociales (vivienda, enseñanza, asistencia médica, centros deportivos y culturales, etcétera), al igual que las prestaciones que se conceden a título personal (pensiones, subsidios y donaciones), el beneficio a los sectores de más bajos ingresos es de proporciones considerables. La idea ha sido reducir las diferencias de salarios a través del aumento de los servicios sociales y para ello se han puesto en ejecución en el presente plan quinquenal estas medidas:

1. Introducción en 1972 de un nuevo nivel de salario mínimo y aplicación progresiva de este nivel en las diferentes regiones económicas del

país en 1973 y 1974. 2. Elevación simultánea de los salarios de los maestros de escuela y de los médicos en un 20%. 3. Asignaciones en efectivo para los hijos, cuando el ingreso por miembro de familia no exceda de 50 rublos mensuales. 4. Elevación de las pensiones por vejez. 5. Elevación de las pensiones para los miembros de las granjas colectivas, buscando su nivelación con los salarios de los trabajadores de la producción y los sueldos de los empleados de oficinas. 6. Aumento de las becas de estudio y extensión del derecho de escolaridad, a hijos de trabajadores y empleados de escasos recursos, en los establecimientos de enseñanza superior y escuelas secundarias especializadas. 7. Aumento en las asignaciones para comidas en los hospitales y escuelas urbanas de formación profesional y técnica.

Finalmente, conviene el autor de este estudio en que la distribución de los ingresos salariales no implica una igual distribución de la riqueza, porque las diferencias de salarios siguen siendo un instrumento importante de la política de desarrollo económico; ayudan a salvaguardar las prioridades, a asegurar la distribución geográfica y sectorial deseable de la mano de obra y a servir de estímulo a los trabajadores para desempeñar con mayor eficacia sus tareas, adquirir calificaciones suplementarias y alcanzar más altos niveles de aptitud.—SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA.

JOLLY, Richard y COLCLOUGH, Cristopher. *Una evaluación de los planes africanos de mano de obra*. "Revista Internacional del Trabajo". vol. 86, núms. 2-3, agosto-septiembre, 1972, pp. 237-303. Ginebra, Suiza.

Las características de la situación de la mano de obra en África lo es la escasez aguda de trabajadores, así como la necesidad de "africanizar" los puestos de dirección, cuya parte estaban ocupados por "expatriados". La previsión de las necesidades de mano de obra instruida ha sido útil e importante, para mejorar la formulación de una política en materia de enseñanza, formación, salarios y recursos humanos.

El trabajo de los profesores Jolly y Colclough está dividido en seis capítulos de gran interés: una introducción en la cual se plantea el problema; un título dedicado a las encuestas sobre mano de obra; otro a las proyecciones sobre la oferta y la demanda de la mano de obra; comprende la cuarta parte de este estudio, varios análisis de rentabilidad con datos, beneficios, estadísticas, costos, controles y resultados; la quinta parte está dedicada a los esfuerzos realizados para la formación de profesionistas y técnicos y la sexta parte contiene las conclusiones. Procuraremos presentar un panorama general de estos capítulos, que permita al estudioso de las cuestiones sociolaborales, darse una idea de la información valiosa que contiene el artículo.

Parten los autores de la idea de que durante todo el decenio de 1960, la población de África era la menos instruida de todas las poblaciones de

los países en vías de desarrollo; aún en nuestros días, se estima que el número de personas que poseen instrucción secundaria o superior, es menos elevado que en América Latina, Asia o el Medio Oriente, por lo que muchos países africanos dependen de la mano de obra "expatriada" y la mayor parte de sus economías son insuficientes, debido a la escasez de personal calificado.

Por esta razón la planificación de la mano de obra africana, se ha orientado en dos sentidos; por una parte, en el ajuste esencial y no marginal del sistema docente a fin de aumentar el número de jóvenes asistentes a las escuelas secundarias; por otro lado, en una correcta evaluación de la demanda de personal instruido, para substituir a los "expatriados".

Las encuestas sobre mano de obra tuvieron así, por objetivo, no sólo prever la demanda de mano de obra calificada e instruida, sino: *a*) las directrices para extender la instrucción; *b*) el examen de los órdenes de prioridad y de las perspectivas de africanización de puestos calificados, en particular en la función pública; *c*) la política de contratación e inmigración respecto a la mano de obra calificada; y *d*) el establecimiento de prioridades para programas de formación de diversa índole. Las únicas omisiones notables atañen a las políticas generales del empleo, tanto en las zonas urbanas como en las rurales; a la política de ingresos y a la distribución de la fuerza de trabajo por sectores, profesiones y regiones geográficas; ya que estos estudios hubieran completado los análisis previos para ampliar y completar las encuestas.

Los primeros pasos se encaminaron a la compilación y tabulación de datos, a su elaboración y a la preparación de un informe, para obtener las primeras conclusiones normativas, distribuir responsabilidades y planear la inversión de los recursos con que se contó. De esta manera pudieron hacerse proyecciones sobre la futura demanda de mano de obra calificada e instruida aunque debe admitirse que no se han obtenido informaciones completas para verificar "la exactitud y la base de los parámetros y de las variables que sirvieron de hipótesis para las proyecciones". Sin embargo, como expresan los autores, se han sentado ya las bases para mejorar la metodología de las proyecciones en el futuro, relacionándolas con el crecimiento económico y con los cambios estructurales de cada uno de los veinte países africanos.

Ahora bien, si en algunas encuestas la base fue la distribución de la mano de obra, dividida en muchas categorías según el nivel de instrucción requerido para ingresar en una profesión; en otras (particularmente en los países de habla francesa) se utilizó un sistema diferente de clasificación de la mano de obra calificada e instruida, basada en pocas categorías muy amplias, determinada cada una por un nivel único de calificaciones requeridas. Ha sido mejor el procedimiento seguido en Zambia, en donde los datos sobre la fuerza de trabajo están reunidos y tabulados a la vez por profesiones, según las categorías de la Clasificación Internacional Uni-

forme de Ocupaciones (CIUO) y por niveles de instrucción realmente alcanzados.

Pero el problema en todas las encuestas ha sido el de la inclusión o exclusión de los puestos vacantes en la línea base de las proyecciones. El principal argumento para incluir las vacantes ha sido que, la suma del empleo y de los puestos vacantes existentes, constituye la fuerza de trabajo total a la que podrían recurrir los empleadores. Por el contrario, el argumento opuesto lo es el hecho de que el nivel de producción existente está en función directa de la mano de obra empleada existente, a pesar de las vacantes. Además, después de obtenida la independencia de los países africanos, el problema real que se presentó, sobre todo en el sector público, fue que los gobiernos no estuvieron en condiciones de cubrir todos los puestos vacantes.

La evaluación del crecimiento proyectado, del número de personas calificadas e instruidas que deberían formar parte de la fuerza de trabajo en una fecha futura, requiere, conforme al parecer de los autores del estudio que comentamos, de cuatro operaciones capitales: En primer lugar, de una evaluación de la tasa de crecimiento económico proyectada y de la evolución de la estructura económica; en segundo término, de la elasticidad supuesta o implícita del eslabonamiento ascendente de la curva de la demanda futura, con el crecimiento económico y con el cambio estructural; en tercer término, de la elasticidad supuesta de la curva de la futura demanda con respecto a los cambios en los salarios; y por último, de los futuros cambios en la remuneración.

En el penúltimo capítulo analizan las proyecciones de la oferta, que a su vez clasifican en seis etapas; a saber: I. Estimaciones del volumen y la composición de los efectivos de mano de obra instruida, en el año base. II. Estimación de los aumentos obtenidos gracias a la inmigración, la enseñanza y la formación; resultado de los sistemas docentes implantados y producción del sistema escolar. III. Estimación del desgaste natural ocasionado por el retiro, la muerte y la emigración. IV. Estimación de la tasa de participación en la fuerza de trabajo de los efectivos totales futuros de la mano de obra calificada. V. Ajustes por cambios estimados en la duración y la intensidad del trabajo. VI. Africanización; esto es, por una parte fomentar la retención de la mano de obra "expatriada" y asimilarla a las necesidades básicas de la estructura económica; por la otra, el aumento gradual de la tasa de participación de las personas instruidas en el proceso respectivo.

He aquí, resumidos, los aspectos más importantes de esta valiosa exportación a los problemas que han confrontado los países africanos y que pueden constituir una útil experiencia para nuestros países.— Santiago BARAJAS MONTES DE OCA.

LYON-CAEN. *Observation sur le licenciement dans les groupes internationaux de sociétés*. v. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO.

POLIAKOV, V. y SILIN, A. *La administración del personal en las empresas soviéticas después de la reforma económica*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 86, núm. 6, diciembre, 1972, pp. 603-630. Ginebra, Suiza.

V. Poliakov es actualmente director de una fábrica de carburadores en Moscú y A. Silin, funcionario en la Dirección de Empresas Industriales de la URSS. Ambos, como podrá comprenderse, tienen una gran experiencia en el manejo de empresas del Estado soviético, que aun cuando, afirman, su organización está basada en la camaradería y ayuda mutua de dirigentes y trabajadores, en realidad actúan en forma muy similar a las empresas de los países capitalistas y contratan con sindicatos sobre bases económicas estrictas. Es con apoyo en este tipo de organización que la URSS mantiene una triple representación en el seno de la OIT, o sea, en cada uno de los sectores que la integran.

El estudio es muy completo y parte de las experiencias obtenidas de los años de 1967 a la fecha de su publicación, en cuyo periodo se ha procurado aumentar la independencia técnica y económica de las empresas industriales, para mejorar su eficacia y rendimientos. Esto ha traído la concesión de mayores libertades a las respectivas administraciones, para el desarrollo gradual de la producción e inclusive la colocación de los productos manufacturados. Como consecuencia, se han exigido rigurosas normas de calidad, en la que llevan grave responsabilidad los directivos.

El director concierta, en primer término, un contrato colectivo de trabajo con el comité sindical de fábrica, siendo responsable de que se respeten las condiciones de trabajo que hayan sido establecidas, tanto en el aspecto de los salarios (particularmente los del personal de ingenieros y técnicos) como los fijados para el destajo, que en la URSS se encuentra regulado por "sistemas de remuneración por pieza, por tiempo o por tarea", en situación parecida a la que rige para los trabajadores mexicanos cuando su pago se hace a base de unidad de obra.

La estructura de una empresa de Estado en la Unión Soviética tampoco varía, en esencia, de la de cualquier empresa privada nuestra. El director tiene funcionarios auxiliares inmediatos, como son: un director adjunto encargado de la administración interna y organización de los talleres; un ingeniero en jefe; un economista y un abogado jefe de personal, todos los cuales actúan en calidad de subdirectores y quienes a la vez tienen bajo su control diversas secciones, en la siguiente forma:

a) El ingeniero en jefe supervisa cinco secciones, a saber: 1) de creación industrial, 2) de tecnología, 3) de mecanización y automatización, 4) de mecánica y 5) de energía.

b) El economista supervisa cuatro secciones: 1) de planificación, 2) financiera, 3) de trabajo y salarios y 4) de estudios económicos y de organización de la producción.

c) El jefe de personal controla cuatro secciones: 1) de entrega de la producción, 2) de control técnico, 3) de contabilidad y 4) de asuntos jurídicos.

d) El jefe de taller supervisa, coordina y ordena el trabajo que debe realizarse en fábrica por medio de "los capataces de la producción"; y

e) El director adjunto se encarga de una sección de ventas y otra de administración interna, que a su vez se encarga de los suministros y aprovisionamientos.

Los trabajadores se rigen por reglamentos de fábrica para el desarrollo de su actividad individual y deben observar la disciplina impuesta. Dichas reglamentaciones derivan de un conjunto de disposiciones adoptadas por la Comisión Estatal de Trabajo y Salarios, del Consejo de Ministros de la URSS, con fecha 29 de septiembre de 1972, bajo el rubro de "Reglamentos Generales". Estas normas reglamentarias no pueden ser discutidas ni variadas, una vez que hayan sido aprobadas por los consejos de fábrica.

El director asume una responsabilidad más, a través de la subdirección de personal; la de contratar nuevos trabajadores; la de promover ascensos cuando lo merezcan éstos; las transferencias de puestos dentro de la misma fábrica; la formación profesional o técnica de todo su personal; el otorgamiento de permisos y licencias; las separaciones cuando el trabajador acumule un determinado número de notas demeritorias, como lo entendemos nosotros, o desfavorables en relación con su actuación en el centro de trabajo.

En la Unión Soviética toda persona apta debe trabajar, pero existe cierta libertad de elección en el trabajo que se desee desempeñar. A ello se debe la inestabilidad de la mano de obra en algunas empresas, por lo que sus directivos se empeñan en crear incentivos por antigüedad, por aumentos en la productividad, por mejoras en la calidad de los artículos producidos o por otros méritos. Estos incentivos van desde simples felicitaciones por escrito o la entrega pública de certificados o diplomas, con inscripción de los nombres de los trabajadores en un cuadro de honor, hasta la concesión de primas o aumentos especiales de carácter temporal. Todas estas recompensas se inscriben en la cartilla de empleo del trabajador premiado.

Admiten los autores del estudio que reseñamos, que los problemas por cuestiones salariales derivan, por regla general, de las clasificaciones de los trabajadores dentro de los escalafones, de las tareas impuestas a cada trabajador o de la revisión periódica que se hace, de las normas de producción y de tiempo. Los comités sindicales formulan en estos casos peticiones concretas a las Juntas de Normas y Producción, creadas por el Presídium del Consejo Central de Sindicatos, desde el 4 de diciembre de

1963, e integradas por ingenieros, técnicos y trabajadores con gran experiencia, mismas que hacen recomendaciones prácticas, a nivel de taller, sobre la organización del trabajo. La dirección de la fábrica atiende las sugerencias formuladas por estas Juntas y discute con el comité sindical para aceptarlas, modificarlas o rechazarlas. Aprobada una recomendación se firma un convenio entre el director y el comité sindical, que adquiere de inmediato fuerza obligatoria.

Los sindicatos soviéticos despliegan su actividad en todas las fases del proceso de planificación y producción de una empresa; pero en cuestiones de política de personal, de utilización de los fondos disponibles y financiamiento de cada empresa, se conceden facultades especiales a los directores de fábrica, sin la intervención sindical. En cambio los comités sindicales pueden intervenir en la observancia rigurosa de la legislación laboral, en el establecimiento de normas de seguridad e higiene, en la autorización de horas extras y en los conflictos individuales, a través de comisiones mixtas. Ahora bien, tratándose de faltas que ameriten la separación o desplazamiento de un trabajador a otro centro de trabajo, el director, por conducto de su encargado de asuntos jurídicos, puede proceder a ello, si justifica la adopción de cualquiera de estas medidas. El trabajador puede apelar ante el comité sindical y éste poner en actividad a la comisión mixta de trabajo, si puede acreditarse lo injustificado del despido o del desplazamiento; sólo que en estos casos no puede obligarse al director a reinstalar, sino únicamente al pago de una indemnización (mayor o menor) por concepto de daños y perjuicios y el importe de tres meses de salario.

La firma de los contratos colectivos se lleva a cabo en el mes de febrero de cada año, pero sólo cuando se implanten nuevas condiciones de trabajo. De no ocurrir esto, se prorrogan los contratos existentes, sin ser desde luego indefinidas estas prórrogas, sobre todo si son impuestas nuevas normas económicas (por ejemplo: aumento de salarios, reclasificaciones, prestaciones adicionales), pues en estos casos la revisión contractual es obligatoria en cualquier época. Cabe aclarar, para finalizar, que las normas de economía industrial se rigen por un "programa de emulación socialista" que dictan las autoridades soviéticas del trabajo.— Santiago BARAJAS MONTES DE OCA.

SCHREGLE, Johannes. *Relaciones de trabajo en el sector público*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 90, núm. 5, noviembre, 1974, pp. 431-456. Ginebra, Suiza.

No existiendo uso unívoco de la expresión "sector público" el autor propone el uso amplio de ésta, aplicándola a todos los sectores del empleo asalariado en que el Estado es el único o principal propietario o empleador. En este sentido, el sector público abarca tres categorías de empleados: los contratados como funcionarios públicos, los empleados de empresas estata-

les, entidades u organismos que prestan servicios públicos esenciales y los empleados en empresas comerciales agrícolas e industriales de propiedad estatal.

El autor considera como el objeto fundamental de su estudio la comparación de las relaciones laborales del sector público con las del privado para prever si unas adoptarán el modelo de las otras.

Schregle constata un primer fenómeno: el crecimiento del sector público. La tendencia general es alejarse del *laissez-faire* y propender al aumento de los servicios y actividades gubernamentales. Así, han de aumentar las dos primeras categorías de empleados arriba apuntadas. Respecto de los empleados en empresas de propiedad estatal la tendencia al aumento no es clara sino en los países en vía de desarrollo.

Como cuestión principal de las relaciones de trabajo en el sector público ha de atenderse al grado en que el gobierno autoriza a la empresa, en sus relaciones con los representantes de los empleados a tomar decisiones que obligan al empleador. En la administración pública, el margen que tienen los dirigentes para adoptar decisiones suele ser bastante limitado. Las condiciones de remuneración y empleo las determina habitualmente el gobierno a nivel nacional. No se logra determinar la existencia de una tendencia a adoptar decisiones locales. En los servicios públicos estatales hay, por el contrario, un elevado grado de autonomía para negociar con los sindicatos salarios y condiciones de trabajo, observación que se aplica también a las empresas industriales y comerciales pertenecientes al Estado. Se observa en algunas naciones la tendencia de los directores de las empresas del sector público a unirse con las organizaciones patronales, lo que parece evitar la competencia en cuestiones laborales en ambos sectores, pero induce a que esas organizaciones no puedan actuar como portavoz de una sola forma de actividad económica, a saber, la empresa privada.

El autor subraya la expansión del sindicalismo en el sector público, la que anuncia el problema de hacer concordar la solidaridad general de los trabajadores con los intereses sectoriales de los funcionarios del Estado y de ciertas categorías de empleados del sector público que manifiestan interés por su estatuto especial y sus privilegios.

La participación de los trabajadores en las empresas públicas reviste forma similar a la que se realiza en las privadas, aunque en las primeras la delegación de representantes de los trabajadores en los comités de supervisión y en los consejos de administración tiene mayor alcance.

Existe un problema fundamental: la compatibilidad o incompatibilidad de la idea de negociación colectiva con la noción de los poderes gubernamentales de decisión. El problema es menos grave tratándose de empresas propiedad del Estado, pero es más espinoso en el caso de los servicios públicos, respecto de los cuales no existe margen amplio de maniobra de parte de los directores de éstos. Es la administración pública la que parece rechazar como incompatible la negociación colectiva y la condición de

funcionarios, aunque la OIT en 1970 anunciaba la tendencia hacia una mayor participación de los funcionarios públicos en la determinación de sus condiciones de empleo. Así, se está produciendo un paso en la consulta a la negociación. Como punto neurálgico se discute el derecho de huelga en el sector público. A juicio del autor será difícil mantener una prohibición de huelga para todos los funcionarios públicos; regirá para aquellos cuya labor se considere absolutamente esencial, pero para los restantes la ley ha de tolerarla. Lo más importante no es la definición de "servicios esenciales" en general, sino la de cada servicio concreto, considerado suficientemente "esencial" para justificar la negación o concesión a los trabajadores del derecho de huelga.— Ignacio CARRILLO PRIETO.

WATANABE, Susumu. *Limitaciones de las industrias de exportación de gran densidad de mano de obra en México*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 89, núm. 1, enero, 1974, pp. 25-52. Ginebra, Suiza.

Se ha considerado que la promoción de industrias de exportación de gran densidad de mano de obra constituye un antídoto a la tasa inadecuada de expansión en el empleo y a la desigualdad en la distribución del ingreso. Esta tesis, respaldada por la experiencia del Lejano Oriente, no puede ser sostenida respecto de otros países en vía de desarrollo. El porqué de esta situación excepcional no ha sido suficientemente investigado de donde el autor justifica el análisis del caso mexicano. Watanabe sugiere manejar cuidadosamente las estadísticas oficiales del censo de población de 1960 sobre el desempleo y subempleo, estimado, mas realísticamente que la Dirección General de Estadística, que en 1970 el 53,2 por ciento de la fuerza de trabajo era subempleada. México es un buen ejemplo de muchos países en vías de desarrollo en que el crecimiento económico bastante rápido no ha logrado resolver hasta ahora el problema del desempleo. También se enfrenta con otro gran problema común a los países en vía de desarrollo: entre 1960 y 1970 triplicó el déficit de su balanza comercial, pasando de 300 millones a 900 millones de dólares. Para resolver, o por lo menos atenuar esos dos problemas el Gobierno de México está haciendo esfuerzos para fomentar las exportaciones de gran densidad de mano de obra, sin que hasta ahora, esos esfuerzos hayan sido exitosos.

El autor examina la contribución aportada por las exportaciones mexicanas de productos manufacturados y semimanufacturados a la creación de empleos durante el último decenio. A continuación pretende explicar los efectos limitados de esas exportaciones en el empleo y por último examina las medidas gubernamentales para promover las exportaciones y el papel de las inversiones extranjeras.

Respecto de las exportaciones y el empleo en la industria manufacturera mexicana, ésta absorbió solamente el 15 por ciento del incremento total de la fuerza de trabajo, mientras que en Corea casi el 40 por ciento de

todos los nuevos empleos fueron creados en este sector. El volumen real del empleo en la exportación de productos manufacturados fue en 1970 de 65 000 puestos. Esta cifra corresponde al 4 por ciento del empleo total registrado en el censo Industrial, de donde se concluye que el efecto de las exportaciones de productos manufacturados mexicanos es muy pequeño, sobre todo en comparación con Corea en donde las exportaciones dieron empleo a aproximadamente 27 por ciento de los trabajadores de ese sector. Watanabe explica que este efecto limitado sobre el empleo es resultado de dos factores: la exigua proporción de las exportaciones en la producción total de las industrias manufactureras y la densidad de mano de obra relativamente baja de las exportaciones mexicanas. Esa proporción exigua puede deberse en parte al poco entusiasmo que muestran los industriales mexicanos por los negocios de exportación, actividad que consideran marginal, mientras que sus competidores del Lejano Oriente la consideran fundamental para su supervivencia. Además hay que considerar que como promedio los fabricantes mexicanos pagan por concepto de sueldos y salarios, prestaciones de seguridad social y contribuciones a otros regímenes de protección social más del triple por trabajador que sus homólogos coreanos. Se llega a la conclusión de que los mayores costos de mano de obra, como resultado de los sistemas de seguridad social y de salario mínimo y la disminución de los costos de capital producida por bajos tipos de interés, préstamos a largo plazo y concesiones arancelarias han influido mucho en el lento crecimiento del empleo en el sector manufacturero.

Es interesante, entre los planes de fomento de las exportaciones en México el de las industrias maquiladoras y el de subsidios a la exportación bajo la forma de exenciones y reducciones del impuesto sobre la renta y diversas dispensas de obligaciones fiscales. Watanabe recuerda la creación de FOMEX, el establecimiento del IMCE y la creación y desarrollo de "consorcios de exportación".

El autor cierra su investigación con una reflexión interesante sobre el desarrollo de los sistemas de seguridad social: mientras el número de beneficiarios siga siendo reducido y los empleadores puedan hacer pagar por los consumidores los gastos adicionales, conservando así sus márgenes elevados de beneficios, tales regímenes, lejos de mejorar, a veces agravarán la estructura de distribución de ingresos. Para no aumentar el problema del desempleo será necesario mantener el nivel y la tasa del aumento del salario mínimo dentro de límites moderados. Si los ingresos necesarios para el financiamiento de los sistemas de seguridad social se obtienen indirectamente mediante la percepción de impuestos podrán evitarse los efectos indeseables sobre el empleo, concibiéndose el sistema fiscal de modo que no redunde en detrimento de las técnicas e industrias que requieren mucha mano de obra.— Ignacio CARRILLO PRIETO.