

**Derecho del trabajo. . . . . 1220**

cosas, que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable.

Ahora bien, tomando en cuenta, primero, que en Francia, sobre todo en los últimos años, la instrucción preparatoria se prolonga excesivamente obedeciendo a múltiples factores; segundo, que todo ciudadano debe ser protegido contra la arbitrariedad de los magistrados que, por negligencia o deliberadamente, lo privan de su derecho a ser juzgado en un plazo razonable, y tercero, que el derecho positivo francés no prevé actualmente ningún remedio técnico eficaz contra este estado de cosas, los autores hacen dos proposiciones concretas, que se traducirían eventualmente en otras tantas reformas al procedimiento penal, encaminadas a contrarrestar las demoras o la inercia total de dichos magistrados.

La primera de tales proposiciones, cuyas hipótesis y reglas los autores enuncian y desarrollan, tiende a vencer la inacción del juez de instrucción cuya información ha quedado terminada pero que, sin embargo, no transmiten el expediente a las autoridades competentes que deben conocer del caso; la segunda tiende a vencer la inacción del ministerio público que, a pesar de haber recibido transmisión oficiosa u oficial del expediente, no establece sus conclusiones definitivas.

Al concluir, los autores aclaran que si bien tales proposiciones pueden parecer complejas, no se debe perder de vista que las mismas tendrían carácter facultativo y se aplicarían a situaciones que se supone deberían presentarse sólo excepcionalmente. Por otra parte, enfatizan, no debe olvidarse que toda persona investida de poder puede tener propensión a abusar o a hacer mal uso de éste, siendo el objeto de las reglas jurídicas el prevenir precisamente estos abusos.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

## DERECHO DEL TRABAJO

BAIROCH, Paul, "Empleo y grandes ciudades: problemas y perspectivas", *Revista Internacional del Trabajo*, Bruselas, vol. 101, núm. 3, julio-septiembre de 1982, pp. 363-380.

El profesor Paul Bairoch, de la Universidad de Ginebra, Suiza, es un especialista del tema sobre empleo en las grandes ciudades; ha publicado varios libros y artículos, y ofrece en este trabajo un esquema de su

pensamiento. Por esta razón abordaremos cada uno de los aspectos que trata, con el propósito de ofrecer una síntesis, lo más completa posible, de la interesante información que maneja, a través de análisis económicos y estadísticas complementarias, a efecto de fijar en lo internacional el problema que en la actualidad representa la concentración demográfica en las ciudades y los requerimientos de la población de una ocupación útil y remunerada.

Parte el autor de la idea de que la Revolución Industrial, al hacer saltar la barrera que oponía el escaso excedente alimentario de los agricultores, lo cual impedía una radical modificación de la importancia relativa de esos modos de vida, transformó a la ciudad en el cuadro dominante de la vida de las sociedades desarrolladas de hoy, como lo será también del mundo entero dentro de escasos decenios. Sólo que, en forma paralela a esta importancia relativa de lo urbano, la ciudad ha cambiado asimismo de naturaleza, y entre estos cambios, el componente primordial es su tamaño y la aparición de las *megalópolis* por primera vez en la historia de la humanidad, con repercusiones graves tanto en el aspecto del desarrollo de sus habitantes como en los problemas de empleo: especialidad de la oferta, de las calificaciones, de las condiciones de trabajo, etcétera. Veamos por partes cada uno de estos problemas:

### *1. Aparición de las grandes ciudades y de las megalópolis*

Se definen como grandes ciudades aquellas cuya población excede del medio millón de habitantes. Verdad es que tanto en Asia como en Medio Oriente, antes de la Revolución Industrial, las aglomeraciones humanas alcanzaron en muchos casos este número y en algunos lo superaron (Pekín, Bagdad, Samarkanda, Constantinopla); igualmente ciudades como París, Roma o Londres, llegaron en el inicio del siglo pasado a tener entre medio millón y un millón de habitantes; pero es en el presente siglo cuando debido a la explosión demográfica las ciudades populosas han crecido en número e importancia. Encontramos en el amanecer del siglo a siete ciudades de más de tres millones de habitantes: Berlín, Leningrado, Londres, París, Viena, Nueva York y Tokio; veinticuatro más pasaban del millón y cuarenta y siete del medio millón. Medio siglo más tarde, hacia 1950, cincuenta y nueve ciudades se encontraban con poblaciones millonarias, nueve de ellas superaban los cinco millones de habitantes y cuatro llegaban a los diez millones (Nueva York, Londres, Tokio, Pekín). Hacia 1970 sólo dos ciudades más contemplaron esta densidad demográfica: Bombay y São

Paulo; pero aumentaron a ciento dieciocho las ciudades con más del millón de habitantes. En 1980 los resultados estadísticos recientemente conocidos permiten establecer que en la presente década contamos con poco más de ciento setenta ciudades de más de un millón de habitantes, y siete ciudades con más de diez millones de habitantes (respecto de las anteriores hay que agregar a la ciudad de México); veintiún ciudades tienen poblaciones comprendidas entre los cinco y los diez millones (Chicago, Los Angeles, San Luis Missouri, Toronto, Montreal, Río de Janeiro, Buenos Aires, Berlín, Munich, Calcuta, Nueva Delhi, Shangai, Jakarta, Osaka, Hong Kong, Singapur, para citar las más conocidas); todas las cuales durante varios años han tenido a orgullo significarse como *metrópolis*, calificativo que denotaba su importancia económica y demográfica. En la actualidad ninguna se envanece de las grandes concentraciones humanas a que han llegado, por la multiplicidad de problemas que les han sobrevenido y por el hecho de que, de cada diez ciudadanos de un país, son casi cuatro los que habitan ciudades millonarias.

## 2. *Perspectivas para el año 2000*

En las estimaciones que ha hecho la Organización de las Naciones Unidas (ONU), si se considera el aumento de la población a una tasa anual de 1.4%, para el año 2000 el mundo contará con doscientas ochenta y tres ciudades de un millón de habitantes; ochenta y ocho oscilarán entre un millón y cinco millones; treinta y nueve tendrán más de cinco millones y veinte diez millones o más; de éstas se calcula que ocho ciudades del Tercer Mundo superarán los quince millones (México, São Paulo, Shangai, Pekín, Río de Janeiro, Jakarta Bombay y Calcuta), y quizás sólo tres del resto del mundo (Tokio, Osaka y Munich). Otras megalópolis conservarán sin aumento o disminuirán su población por estrictas necesidades urbanísticas y a través de controles oficiales muy rigurosos; pero cerca de quinientas habrán superado el medio millón de personas y un gran porcentaje se acercará al millón; es decir, pasarán de novecientas las ciudades millonarias en una población mundial del orden de un mil setecientos millones de habitantes; ello a pesar de que se estiman muy optimistas las hipótesis sobre proyecciones de la población total del mundo hechas por la ONU, al suponer la reducción de la fecundidad y un incremento lento de la tasa de crecimiento demográfico, que se calcula a razón de un 2% anual. En resumen, para el año 2000 se prevé que un 13% a 14% de la población mundial total radicará en grandes ciudades (aproximadamente

cuatrocientos veinte millones de personas) y un ascenso de 26% a 27% el que alcance la población urbana.

### 3. *Tamaño de las ciudades y condiciones generales de vida*

Tres factores —según el autor— han contribuido al desarrollo de las megalópolis: el clima, la vivienda y las distracciones. El clima ha representado el factor ideal para el desenvolvimiento de una ciudad, si es templado con escasos vientos. En ello contribuyen las zonas lacustres o arboladas porque hacen poco sensibles las variantes de temperatura. He aquí el motivo por el cual las grandes ciudades no se han formado ni en el trópico ni en el desierto.

La vivienda facilitó durante muchas décadas el crecimiento urbano; era más fácil encontrar un aceptable hábitat en la ciudad que en el campo, aun siendo precarias las condiciones de la vivienda. Ha sido hasta época reciente que la degradación de ésta ha provocado el fenómeno contrario, por un lado debido a la proliferación de los *tugurios* (*bidonvilles*), colonias marginales o cinturones de miseria como se les denomina en nuestro país; del otro, como consecuencia del deterioro de las habitaciones, dado su alto costo de conservación y reparación. Pese a ello la vivienda urbana continúa siendo preferida y a pesar del control oficial para impedir tan tremendo desbordamiento poblacional, es tal circunstancia la provocadora de grandes concentraciones humanas.

Los espectáculos públicos o distracciones como las llama el profesor Bairoch, han sido el otro atractivo de las ciudades, al grado de que se les considera sinónimos desde el punto de vista sociológico. El disco, la radio, la televisión, los cinematógrafos, los teatros, las salas de conciertos, los deportes, las exposiciones, etcétera, todo ha contribuido al engrandecimiento ciudadano. Y dentro de este campo la ciudad no tiene rival: el aumento de la oferta potencial en este orden ha hecho atractivas a las ciudades y una gran parte de la población acepta todo género de incomodidades con tal de disfrutar diversiones a las cuales tarde o temprano todos los sectores sociales tienen acceso.

Podrían citarse otros factores: el transporte, la enseñanza, los servicios públicos y privados, la participación política, la distribución comercial; en fin, el aislamiento social o la salud mental, como contribuyentes a la enormidad ciudadana, sólo que estos factores se aceptan como consecuencia lógica del atractivo que encierran las metrópolis, para el común de la gente.

#### 4. *Tamaño de las ciudades y problemas de empleo*

Es por otra parte indudable que estos factores han traído como resultado el aumento de empleo en las ciudades, que es mayor donde es más grande la concentración urbana, pues aun cuando resulte paradójico, la economía se concentra a su vez en aquellos lugares más densamente poblados. Las industrias de bienes de equipo, alimenticias, de artículos para el hogar, de línea blanca, del vestido, etcétera, se establecieron siempre en las grandes ciudades o en sus proximidades. Además —agrega el profesor Bairoch— el crecimiento de las ciudades ha sido resultado de actividades emanadas de la modalidad de vida humana propiamente dicha.

La existencia de bibliotecas, museos, restaurantes, centros comerciales en los que gran parte de los empleos constituyen lo que puede llamarse el *superconsumo urbano*, promueven asimismo la concentración demográfica, ya que estas instituciones o establecimientos son producto exclusivo de las grandes urbes. Es cierto que el costo de la vida es más alto, pero también lo son los ingresos; y la competencia, la distribución, el transporte, entre otros elementos o satisfactores, disminuyen los efectos de dicho costo ante la perspectiva de mejores salarios y la existencia de recursos sociales que facilitan una eficaz distribución de los ingresos.

Desgraciadamente no podemos extendernos en las interesantes consideraciones del autor, por lo que ofrecemos sus conclusiones: En la actualidad —nos dice— nos encontramos frente a una situación en que pueden advertirse dos *umbrales* importantes, que delimitan tres niveles de situaciones diferenciadas. El primer umbral se sitúa al nivel de las ciudades de medio millón de habitantes; hasta alcanzar esta dimensión existe un mejoramiento en todos los aspectos vinculados al empleo, sin deterioro evidente de las condiciones generales de vida. En el segundo umbral que comprende las ciudades de uno a dos millones de habitantes, el mejoramiento, aunque existe, es menos importante, pues va acompañado de cierta degradación en la mayor parte de las condiciones generales de vida. Más allá de los dos millones no hay ningún mejoramiento ni en el empleo ni en las condiciones de vida, salvo lo que respecta a los ingresos reales. Éstos y la formación profesional pueden contribuir a atenuar las dificultades que se advierten en los *guetos* económicos y en las poblaciones marginales urbanas. La solución por tanto está en el tamaño de las ciudades; más allá de un millón de habitantes las ventajas de empleo son escasas, si no inexistentes. Y si se quiere preservar la calidad de la vida, las ciudades ideales para el año 2000 serán aquellas cuya población no exceda de trescientos o cuatro-

cientos mil habitantes; la existencia de cuatrocientos treinta ciudades con más de un millón de habitantes planteará problemas graves en todos los órdenes sociales y humanos.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

BLANPAIN, R., "Strike and Lockout", *Rivista di Diritto Internazionale e Comparato del Lavoro*, Padova, año XX, núms. 1-2, enero-diciembre de 1980, pp. 40-54.

La libertad para ejercer el derecho de huelga o el paro patronal (*lock-out*) es en concepto del doctor Blanpain uno de los mayores retos a que puede enfrentarse la sociedad pluralista y democrática de nuestros días, cualquiera sea el país en donde sean examinadas estas libertades. A orgullo se ha tomado la facultad de ejercer derechos colectivos, aun con mengua de las economías; sólo que aceptarlos representa un gran desafío cuando no resultan esenciales para el desarrollo normal de las relaciones laborales. Con base en este planteamiento el autor del artículo que se reseña nos introduce en el estudio de un tema de actualidad, al que no se le ha dado cabal solución, ya que no se ha dicho hasta qué límites puede ejercitarse el derecho de huelga y en qué condiciones normales cabe admitir la suspensión del trabajo por los patronos; con mayor razón si se toma en cuenta que toda relación laboral es, en esencia, una relación de fuerza.

Este fenómeno no se presentó en el siglo XIX pese a los graves conflictos de trabajo que tuvieron lugar, porque los sectores en oposición que actuaban en el campo de las reivindicaciones sociales en función de sus particulares intereses, se enfrentaban entre sí, pero no con el ánimo de hacer patente su fuerza, sino de obtener justas compensaciones. De esta manera el empresario, independientemente de la posición que adoptaran sus trabajadores, tomaba sus decisiones, las cuales se estimaban respetables y por ello el Estado debía protegerlo, fuese o no aceptable su conducta social. En función del respeto al derecho de propiedad, se le otorgó protección y se le facultaba a clausurar su negocio, si así lo deseaba, sin mayores responsabilidades. Pero los trabajadores, a su vez, conservaban el derecho de negarse a trabajar; y también se estimaba respetable esta conducta, siempre que no afectara al orden público; en consecuencia, tal actitud colectiva debía ser igualmente objeto de protección. La huelga era un acto de protesta, no un arma de lucha obrera.

En el momento actual esta situación se ha modificado. El derecho a la suspensión del trabajo para el logro de determinados beneficios colectivos ha sido aceptado en su integridad; no sólo las leyes laborales lo consignan al considerar que la plena libertad patronal representaría una desigual distribución de poder en la relación de trabajo, sino que en instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, la Convención sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Estados (1966) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha reconocido la huelga como un derecho de la clase trabajadora y han sido facultadas sus organizaciones para ejercerlo (artículo 6º, párrafo IV de la Carta; artículo 8º de la Convención).

Pero ¿qué es la huelga? —se interroga el doctor Blanpain—; y se contesta: “Es una forma, una especie de *acción industrial*; se trata de un acto concertado para proceder a la suspensión del trabajo; es el uso de un derecho que si bien ofrece riesgos exige al mismo tiempo sacrificios.” Así lo han entendido las legislaciones de Francia, Gran Bretaña, Italia, España, Bélgica e incluso los Estados Unidos de América, al precisar que no representa un perjuicio en la práctica laboral, sino un esfuerzo concertado para negociar las condiciones en que se ha de desarrollar el trabajo, mediante la presión hecha al patrono o empresario. La libertad de ejercer el derecho de huelga goza de la más amplia protección en las naciones democráticas aun cuando en algunas de ellas, pese a que se le reconozca, se observen algunas restricciones en su ejercicio, porque es obvio que esta libertad como todas las libertades, no puede ser ilimitada.

Existen diversas razones que justifican que el ejercicio del derecho de huelga sea irrestricto. Por ejemplo: es imposible una huelga de marinos en alta mar o de pilotos aéreos mientras surcan los aires; lo primero implicaría un acto similar al motín, lo segundo una irracionalidad delictuosa. Los servicios de salud, los servicios públicos esenciales y el transporte de productos básicos en algunos casos, deben ser mantenidos y resguardados; en estos casos resulta obligado el litigar el derecho de huelga ante los tribunales antes de adoptar actitudes que pongan en peligro los intereses colectivos.

Para el doctor Blanpain los siguientes casos deben implicar necesarias restricciones: *a)* cuando el propósito de la huelga sea ajeno a un verdadero interés colectivo; *b)* cuando las personas o su organización desvirtúen los objetivos de la huelga y dirijan sus actos a diversos propósitos de los meramente laborales; *c)* cuando se trate de servicios esenciales en los que el conflicto industrial no debe mantenerse ni aceptarse; *d)* todo tipo de conflictos políticos; y *e)* cuando la huelga se

extienda por periodos inaceptables y sea necesaria la intervención del Estado.

Distingue, en atención al criterio que sustenta, entre huelgas económicas y huelgas políticas. En varios países (examina los casos de Francia, Italia, España y Japón) las constituciones garantizan el derecho de huelga, pero se tiene buen cuidado de separar las *huelgas económicas* de las llamadas *huelgas políticas*; las primeras son las que tienen como propósito un interés profesional y en su presentación el Estado busca ante todo un ajuste entre los factores de la producción; pero las declara ilegales cuando no se persiguen reformas sociales válidas (pone por ejemplo y las explica: las cuestiones de seguridad, de higiene, de capacitación, etcétera). En las segundas, las uniones o sindicatos no persiguen propiamente finalidades restitutivas o la implantación de mejores condiciones laborales, sino demostrar fuerza y llevar a la acción colectiva a sus agremiados, transformando a estos en verdaderos grupos de presión y de oposición al gobierno, en los que están ausentes los intereses propios de la clase trabajadora.

Tratándose de legislaciones estrictas como la de Alemania occidental, Estados Unidos de América, la Gran Bretaña o Japón, la acción gubernamental se manifiesta de manera directa y las huelgas tienen limitaciones específicas, ya que se piensa que de no intervenir el Estado en un momento determinado, podrían presentarse situaciones similares a las revolucionarias. El mismo trato debe darse, según él, a las huelgas por solidaridad, siempre que se trate de grupos de trabajadores cuyos intereses no se encuentren adecuadamente identificados. La huelga debe tener efectos restitutorios o selectivos, pero sus propósitos han de contraerse al interés profesional propiamente dicho.

En cuanto al *lockout*, el autor estima que ha de ser admisible legalmente, como la huelga. El empresario debe ser protegido cuando ejerza en forma legítima sus derechos y decida suspender el trabajo, ya sea por incosteabilidad, por fuerza mayor, por causas ajenas a su voluntad o cuando trate de conservar para sí el poder que representa el capital invertido. A este respecto las legislaciones actúan en diversas formas, en las que contempla las siguientes características: en un primer grupo países como Alemania occidental y Suecia, en los que al pacto patronal se le considera en igual nivel que la huelga; los empresarios como los trabajadores tienen derecho a suspender labores bajo ciertas reglas de política económica, impuestas por los gobiernos. En un segundo grupo, países como Estados Unidos de América o Gran Bretaña, aceptan el paro patronal pero no tiene el carácter de un derecho equivalente a la huelga, sino que se permite su procedencia cuando se dan determinadas

condiciones sociales o económicas que obligan a la suspensión de labores o al cierre de una negociación; se exigen requisitos estrictos a los que precisa dar publicidad o ciertos avisos de rigor, antes de efectuar el *lockout*, permitiendo algunas acciones a los trabajadores. En un tercer grupo, en países como Francia, Italia y España, el paro se restringe cuando su legalidad es dudosa; las legislaciones presuponen que el *lockout* puede representar un abuso económico y por esta razón, antes de llevarlo a cabo, los patrones deben tomar algunas providencias, formular una solicitud fundada y presentar pruebas que acrediten la necesidad de la medida. Para tal efecto se da intervención a las autoridades del trabajo, que son las que aprueban los casos de suspensión temporal o definitiva de toda actividad productiva, pues el cierre autoritario se considera ilegal.

El doctor Blanpain concluye señalando que, aceptar la existencia de una huelga o para patronal por orgullo de clase o demostración de fuerza, carece en nuestros días de toda justificación. Debe verse en el ejercicio de ambos derechos un interés supraclasista, ajustándolo a criterios sociales y económicos precisos. La regulación jurídica de una y otro deben tener como objetivos, en el caso de la huelga, la garantía de su legalidad y el propósito de que su permanencia sea temporal y ajustada a exigencias razonables; reclamar prestaciones imposibles de conceder constituirá un intento plausible pero de nula eficacia jurídica. En cuanto al paro empresarial ya no puede contemplarse como un simple acto de voluntad, sino que ha de entenderse en correlación a la economía nacional, como un compromiso establecido con la sociedad en la que se vive; de ahí que cualquier actitud patronal debe tener justificación, pues de no ser así, no sería posible aceptar un daño, ya no a un grupo de personas como son los trabajadores de una negociación específica, sino a una comunidad.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

CLERC, Joseph M., "La formación: instrumento de una estrategia para el mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo", *Revista Internacional del Trabajo*, Bruselas, vol. 101, núm. 4, octubre-diciembre 1982, pp. 523-537.

Desde el año de 1976 el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (órgano de la OIT) aprobó un Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Am-

biente de Trabajo (PIACT), producto de la comprobación de una necesidad: la de mejorar las condiciones de los trabajadores para que se preparen y lleven a la práctica nuevas acciones y nuevas estrategias. Dicho programa, una vez depurado y aprobado por la Conferencia, fue dado a conocer el año de 1978, en una reunión consultiva tripartita, la cual acaba de repetirse para analizar resultados y evaluar informes, en febrero de 1982, en la cual fueron examinadas las acciones realizadas dentro del marco de desarrollo (educadores y animadores rurales; animadores rurales entre las mujeres; movimientos de jóvenes; servicio cívico nacional; instructores y formadores; etcétera), en las que fueron utilizados los medios existentes para llevar a cabo trabajos en el medio rural no organizado o en vías de organización.

El autor de este estudio nos señala las direcciones en que deban emprenderse nuevas actividades de formación, con miras a lograr un mejoramiento real, profundo y duradero, de las condiciones y el ambiente de trabajo, así como precisar los objetivos de las acciones que al respecto pudieran realizarse. Tal es el propósito del artículo que se reseña.

### 1. *Función irremplazable de la formación en el mejoramiento de las condiciones y el ambiente de trabajo*

Para lograr este mejoramiento son indispensables tres grandes medios de acción: a) la autoridad y el control ejercido por los poderes públicos; b) la negociación y la participación en el sentido más amplio, y c) la formación, o sea la acción educativa (fundamental aunque a veces subestimada) que alimenta e inspira las actitudes de la empresa, ya sea exteriores o interiores; y elemento que constituye el medio decisivo para realizar un cambio profundo y duradero en el ambiente de trabajo.

En muchas situaciones las estructuras sociales que constituyen los cimientos de toda acción de mejoramiento son poco eficaces o no existen. El motivo es que se encuentran *zonas oscuras* en los países industriales y aquellos en vías de industrialización, que se manifiestan a través del trabajo clandestino, del trabajo temporario, del trabajo a domicilio y otros tipos de trabajo precario. Las autoridades respectivas y aun las organizaciones de trabajadores, a pesar de su influencia y poder de decisión, han sido débiles y hasta impotentes para corregirlas, en virtud de que se han mostrado poco activas y han descuidado los problemas relativos a la seguridad y a las condiciones de trabajo.

### 2. *Necesidad de una nueva estrategia*

De acuerdo con lo expresado resulta indudable que los responsables

y los investigadores tienen la obligación moral de preocuparse sinceramente por crear y desarrollar puntos de apoyo y palancas para una nueva acción que impida este deterioro, pues de no ser así, el programa estará destinado al fracaso y las situaciones sobre condiciones y ambiente de trabajo se agravarán y anularán cualquier tarea formativa que se emprenda.

De aquí la necesidad de emplear, como se ha hecho en Francia a partir del año 1977, una nueva estrategia en la que la formación constituya el fermento que prepare el terreno y cree la receptividad necesaria entre los futuros agentes responsables de las acciones de mejoramiento de las condiciones de trabajo. Es indispensable un eficaz marco educacional para ejercer una función motora que despierte inquietudes, suscite el sentido de responsabilidad y provoque, por conducto de las personas formadas, el deseo de que no sean unos cuantos individuos, y por regla general los mismos, entre quienes se distribuyen las especialidades, y pasen a ser casi de su dominio exclusivo las oportunidades de mejoramiento y los mejores puestos.

Tres principios orientan esta nueva estrategia: en primer lugar, la necesidad de crear en todo el mundo nuevos puestos de trabajo, pero en condiciones óptimas; ampliar las actividades productivas con el único propósito de aumentar el número de empleos, se ha visto que produce resultados negativos en vez de registrar una evolución adecuada de la ocupación. En segundo lugar, una formación eficaz y sólida en materia de condiciones y ambiente de trabajo, es la que se integra en una adecuada enseñanza general y profesional; los jóvenes trabajadores que no reciben una enseñanza útil y que no abarca nociones suficientes sobre este aspecto de la relación laboral pierden interés y mecanizan su actividad, sin buscar otras perspectivas que les orienten hacia su conveniente realización como obreros y aun como personas. En tercer lugar, la experiencia ha demostrado que cierto número de nociones simples y esenciales bastan para mejorar la situación de los trabajadores. Ahora bien, estos principios sólo podrán ponerse en práctica mediante el adiestramiento de formadores especializados en difundir en forma rápida ideas esenciales; individuos que susciten en el obrero el sentido de responsabilidad y que impartan los conocimientos que exijan la urgencia e inmensidad de necesidades; pero además, será necesario adoptar los métodos y el contenido de la formación a sus últimos beneficiarios, así como a sus problemas, para que de acuerdo con las costumbres de cada localidad, la cultura y la sensibilidad de los destinatarios, los conocimientos que se impartan se ajusten en todo al entorno laboral y social de una comunidad.

### 3. *Formación integrada a la enseñanza y aprendizaje tradicionales*

La mejor formación será la que sea parte de la enseñanza o del aprendizaje de un oficio o profesión, pues de ese modo los conocimientos, las actitudes y los reflejos adquiridos al mismo tiempo que las bases del oficio y como parte del mismo, se arraigan profundamente en el joven o en el adulto, quienes las aceptan sin reservas y quienes de este modo van preparados para el desempeño de empleos, sean o no manuales.

Para el profesor Clerc es de la mayor importancia que los directores de empresa, los técnicos, los sindicatos y los altos funcionarios de los ministerios de planificación, industria, finanzas o agricultura, tengan conciencia de los problemas que pueden plantearse al trabajador y las consecuencias que pueden tener sus decisiones en la situación real de trabajo, si los programas docentes no se convierten en el instrumento esencial de toda política de mejoramiento de las condiciones y del ambiente de trabajo; de ahí que piense que todas las personas que ejerzan puestos de dirección deben recibir formación profesional y técnica, al igual que los inspectores del trabajo y los funcionarios de los ministerios de trabajo, a efecto de que puedan dar la debida orientación y cuenten con el apoyo de los destinatarios, quienes por su parte no sentirán temores ni recelos en lo que atañe a su preparación, en tanto comprendan que es necesaria y útil para la obtención de mayores consideraciones laborales.

### 4. *Formación pedagógica necesaria*

Cierto es que toda labor de formación no concluye con la adquisición por parte del trabajador de un determinado acervo de conocimientos, sino que es preciso lograr un efecto multiplicador; cada una de las personas formadas debe estar capacitada para difundir a su vez las nociones adquiridas; toda enseñanza deberá abarcar, además del mensaje que conlleva cada tema sustantivo que haya sido analizado, el cual ha de ser actual y bien adaptado a los principios básicos de la transmisión de la información y del *arte de instruir*, sin descuido de la utilización de todos los medios auxiliares de que se disponga, inclusive los audiovisuales simples; ha de abarcar, repetimos, una idea motriz: que la enseñanza y el aprendizaje sirvan para modificar el comportamiento humano, procurando que éste corresponda a las funciones de sensibilización y aportación de conocimientos, en beneficio de sus compañeros; es decir, debe crearse conciencia de que la solución de los problemas

que se presenten no atañe a la persona ya formada, con exclusividad, sino a todas aquellas que requieran a su vez de formación profesional. Por ejemplo: es necesario crear conciencia de los riesgos para una mejor comprensión de la importancia de la salud y seguridad de los trabajadores.

La conclusión del autor respecto de las experiencias recogidas por la OIT en su última reunión es la siguiente: al mismo tiempo que se adopten medidas simples respecto de la formación como instrumento para el mejoramiento de las condiciones y el ambiente de trabajo, deben difundirse principios y métodos básicos que sirvan de pauta para guiar a los formadores en su labor. De esta manera se aligera la formación, se reduce su duración y se la hace más accesible, tanto en lo relativo al nivel intelectual o de instrucción como en cuanto al tiempo de que disponen los alumnos de diferentes círculos y orígenes. La formación de los trabajadores no debe ser superficial, sino pedagógica, para que rinda frutos aceptables; debe impedirse la saturación intelectual y la parálisis de las voluntades; en esta materia que se analiza vale más contar con *cerebros alerta* que con *cerebros repletos de datos*. La Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, ha logrado mejores resultados con los servicios de los llamados *médicos descalzos* que sólo imparten elementos primarios de salud, que con las élites de especialistas a quienes se concentra en grandes centros hospitalarios, muchas veces de difícil acceso a las personas con enfermedades comunes. Un comité mixto OIT-OMS ha logrado mayores éxitos en el ambiente de trabajo a través de esta formación, con bajo costo y rendimientos muy apreciables.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

SEGURET, M. C., "Cuidado de los niños cuyos padres trabajan", *Revista Internacional del Trabajo*, Bruselas, vol. 101, núm. 1, enero-marzo de 1982, pp. 17-33.

El problema del cuidado de los menores cuando los padres se ven obligados a trabajar ha sido materia tratada con amplitud por la Conferencia Internacional del Trabajo durante los últimos años, y aun cuando no ha sido posible hasta el momento obtener un proyecto de convención al respecto, por lo menos en dos recomendaciones surgidas de dicho organismo se han propuesto soluciones jurídicas prácticas que

permitan adoptar normas internacionales sobre el trato a trabajadores con responsabilidades familiares. Los resultados inmediatos obtenidos son objeto del estudio que presenta el profesor Seguret, colaborador permanente de la Oficina Internacional del Trabajo, quien da a conocer los diversos programas puestos en ejecución sobre la cuestión, de importancia actual en particular para la mujer trabajadora, quien además está obligada al desempeño normal de las actividades domésticas.

Desde el año de 1965 la Conferencia de la OIT adoptó la recomendación número 123 sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares. Fue la primera ocasión en la que se abordó el tema, el cual volvió a ser parte de la orden del día en las conferencias que han tenido lugar en Ginebra los años de 1975 y 1979, en estas dos ocasiones para analizar también la forma de facilitar ya no exclusivamente a la mujer, sino al varón, la posibilidad de servicios de asistencia que les permitan conciliar sus responsabilidades profesionales con las familiares, en particular cuando en un matrimonio no es posible repartirse equitativamente el cuidado de los hijos. Dice el autor que en sólo un lapso de diez años ha existido tal evolución del pensamiento social, que puede asegurarse que en la actualidad tratándose del cuidado de los hijos, ambos cónyuges son considerados partícipes solidarios en todas las responsabilidades provenientes de la familia.

Países tan diversos en sus decisiones jurídicas como Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Francia, Gabón, Holanda, Senegal, Suiza o la URSS, han establecido normas que consagran el derecho de la mujer, si ésta lo prefiere, a dedicarse con exclusividad a la educación y guarda de los hijos; pero en el caso de encontrarse ante la necesidad de ejercer una actividad profesional para ayudar a las cargas económicas del hogar, en todos estos países los servicios de guardería se han establecido con carácter obligatorio y en número suficiente para atender tales necesidades. En esta forma tanto el hombre como la mujer que trabajan han encontrado solución al problema del cuidado de los hijos y ha sido compatible para ambos el quehacer profesional y familiar. Más aún, ante la problemática que representó durante largo tiempo la existencia de guarderías en los propios centros de trabajo, establecidas como resultado de convenios laborales, hoy se procura que dichos establecimientos se encuentren fuera del centro de actividades, otorgándose el servicio con el carácter de una prestación adicional derivada de la relación de trabajo.

La aplicación de nuevos sistemas ha ocasionado, sin embargo, algunas dificultades de orden psicológico o afectivo, ya que la participación de la mujer en la actividad industrial por regla general ocurría cuando sur-

gían exigencias familiares y naturalmente ésta se resistía al abandono de los hijos aunque fuese por corto tiempo cada día. En la actualidad, representando el trabajo femenino una fracción cada vez más importante de la población activa, el panorama ha cambiado y se contempla una numerosa participación de la mujer en el comercio, la industria, el transporte y hasta en la construcción. Según estimaciones de la OIT el 51% de las mujeres entre los 20 y los 44 años realizan alguna labor asalariada fuera del hogar, variando estos porcentajes en la siguiente forma: en Europa (55%), en los Estados Unidos de América (53%), en América Latina (28%), en África (42%), en Asia (50%) y en los países de la órbita socialista en un 60% o más, como se observa en la URSS (67%). Ante esta realidad social, aun cuando el número de nacimientos se ha reducido tratándose de trabajadoras, se calcula que su porcentaje de maternidad es de 45.7% entre quienes cuentan de 20 a 24 años y de 46.8% en el grupo de quienes tienen entre 25 y 44 años de edad, datos que arrojan la procreación de un número de hijos bastante considerable.

Lo anterior obliga a pensar en soluciones aceptables para la atención especializada de los niños, variable en la primera y segunda infancias, en la preescolar y en la propiamente escolarizada; por lo que si se considera a los padres como los únicos responsables del bienestar de sus hijos, es lógico presumir que en nuestros días no resulta fácil asumir tal obligación. Si por otro lado se toma en cuenta que las guarderías han sido establecidas como negocios en los cuales se obtiene un lucro y en ocasiones el salario del trabajador no puede cubrir el estipendio que se asigna por el cuidado de un menor, en esta dificultad se encuentra la justificación para que sea el Estado a quien compete ofrecer ciertas garantías y facilidades que tiendan a satisfacer tales necesidades.

Las diferentes soluciones jurídicas hasta hoy adoptadas son las siguientes: *a)* varios países subvencionan los servicios de guardería; *b)* otros proveen a su total financiamiento; *c)* en algunos se han promulgado disposiciones contenidas en sus respectivos códigos de trabajo, fijando como obligación patronal el sostenimiento de estos servicios cuando han sido controladas un determinado número de madres trabajadoras, que varía de 25 a 100; *d)* en unos pocos la anterior obligación se ha sustituido por una contribución permanente y uniforme, impuesta a todos los patronos, ocupen o no mano de obra femenina. Según información recabada en la OIT, Alemania, Austria y los países nórdicos se ajustan al primer sistema; Francia y Estados Unidos y con alguna variante el Reino Unido e Israel, al segundo; Argentina, Birmania, Bolivia, Ecuador, Egipto, Filipinas, India, Irán, Iraq, Italia, Jordania, Libia, Pana-

má y Siria, al tercero; y México, Colombia y en fecha reciente Brasil, al cuarto.

El autor hace un análisis retrospectivo de diferentes modalidades de asistencia social y sobre el particular nos dice que, por ejemplo, en 1770 un pastor protestante de los Vosgos (Francia) encargaba a su ama de llaves que, con ayuda de muchachas del pueblo, se diera de comer y se vigilara a los niños cuyos padres se ocupaban en el trabajo de la madera. En Alemania e Inglaterra, al inicio del siglo XIX surgieron iniciativas análogas, pero fue en Francia también donde se establecieron guarderías privadas por primera vez, atendidas particularmente por religiosas. Las guarderías públicas aparecen con carácter municipal en Europa hasta finales del propio siglo XIX. Los primeros jardines de niños se crearon en Dinamarca hacia el año de 1828 y fue este país quien instaló las primeras guarderías públicas para menores de tres años. En el resto de Europa se estructuraron estos servicios, en sus comienzos, para infantes mayores de cinco años y con límite hasta los 10 u 11 años, más tarde para menores de 1 a 4 años.

A partir del presente siglo la guarda de los niños ha ido en aumento y ello ha obligado a buscar muchas y variadas modalidades. Por ejemplo: en Francia se han fundado en fecha reciente las *casas de ayuda familiar*, verdaderos hogares atendidos por personas que pueden cuidar niños en corto número (de 6 a 10 a lo sumo), próximos al domicilio de los padres; la ventaja obtenida en dichas "casas" es que las personas encargadas son del mismo medio sociocultural y costumbres similares a las de los padres de los menores en esa forma protegidos. Alemania Federal, Dinamarca y Suecia han implantado programas de igual naturaleza a través de un organismo gestor que se encarga de buscar y en ocasiones de adaptar los hogares; financian además el equipo indispensable; se remunera por el gobierno a las encargadas y se les provee de niñeras, de resultar esto necesario. En otros países de Europa el servicio se proporciona obligatoriamente en los jardines de niños, en los que se atiende a menores entre los tres y los seis años (Bélgica, Finlandia, Noruega, URSS y los países socialistas); en ellos los programas son formulados por *consejos* de padres, educadoras y médicos y se siguen el calendario y los horarios escolares para atender de manera preferente los factores de salud y educación.

En los países en desarrollo no ha sido posible la implantación de tan avanzados programas, pero mucho se ha logrado gracias a las recomendaciones de la OIT, al ponerse en práctica acciones conjuntas de gobiernos, organizaciones de trabajadores y sociedades de beneficencia o comunidades locales. India ha creado los *servicios integrados para el*

*desarrollo del niño* y las guarderías móviles, que forman parte de su Quinto Plan de Desarrollo; en varios países africanos se ha organizado entre los propios habitantes de comunidades próximas a centros de trabajo, la vigilancia de los niños pequeños, turnándose las madres trabajadoras, con autorización patronal para su cuidado. Mali ha creado los *patios de párvulos*, y Senegal y Camerún los *hogares infantiles*.

Dos siglos más tarde de la obra realizada por el precursor de los Vosgos, nos dice el profesor Seguret, el cuidado de los niños se ha convertido en un derecho de los trabajadores y las guarderías han sido transformadas en verdaderas instituciones socioeducativas atendidas por personal idóneo convenientemente preparado, con métodos y material apropiados y con un elevado sentido de responsabilidad en esta delicada tarea. En nuestros días la asistencia infantil cuenta con el apoyo de los gobiernos en mayor o menor escala, exigiéndose la cooperación patronal en donde es escasa la capacidad económica para el sostenimiento de los servicios. La realidad es que se ha buscado conciliar de la mejor manera posible la responsabilidad profesional de los padres que trabajan con la familiar. El autor ofrece como sugerencia final que sean los padres quienes elijan la modalidad que les parezca más aceptable respecto al cuidado de los hijos, acorde con su nivel económico y sus sistemas de vida y la planteen ante las autoridades respectivas a efecto de que se den las soluciones jurídicas más apropiadas.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

## HISTORIA DEL DERECHO

**BRAVO LIRA**, Bernardino, "Oficio y oficina: dos etapas en la historia del Estado indiano", *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, Quito, vol. V, 1980, pp. 239-265.

El autor comienza poniendo en tela de juicio la orientación que hasta hace muy poco se ha dado a los estudios del Estado indiano, enfocados sólo a dos aspectos: sus fines y el esquema básico de sus instituciones. Y señala que sólo recientemente los especialistas han comenzado a ocuparse también de los oficios y de las oficinas, elementos fundamentales para reconstruir la armazón institucional indiana.

Después de destacar a los autores más importantes que siguen la nueva orientación (Sánchez Bella, García-Gallo, Zorraquín Becú, Mariluz