

REVISTA DE REVISTAS

Derecho del trabajo.	737
------------------------------	-----

y el derecho de acción propiamente dicho, en tanto que acción de litigar en causa propia o ajena, la cual supone el ejercicio del atributo jurisdiccional del Estado.

Posteriormente, el profesor Vidal Perdomo traza brevemente la evolución constitucional y legislativa del derecho de petición, esclarece la delimitación conceptual entre este derecho y los procedimientos gubernativos y examina las condiciones de ejercicio del derecho en cuestión.

El autor termina su estudio con un análisis crítico del Decreto número 01, del 2 de enero de 1984, que contiene el nuevo Código Contencioso Administrativo colombiano, especialmente en sus capítulos II a IV y VIII, todos ellos relativos al derecho de petición, señalando las estrecheces, confusiones y dispersiones en que incurren las normas correspondientes.

Siendo como ha sido, y continúa siendo, el derecho de petición, una institución jurídica virtualmente olvidada por la bibliografía especializada en materia de protección de los derechos humanos, no podemos sino congratularnos de esta valiosa aportación del profesor Vidal Perdomo, la cual, dentro del marco jurídico colombiano, habrá de contribuir en mucho a delinear la naturaleza, características, contenido y valor actual de este derecho.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

DERECHO DEL TRABAJO

FOUQUET, Olivier, "Le pouvoir syndical dans la démocratie", *Revista Francesa de Estudios Constitucionales y Políticos Pouvoirs*, París, núm. 26, julio-septiembre de 1983, pp. 5-16.

Consideran los dirigentes sindicales que no podrá ejercerse plenamente la libertad sindical en tanto una nueva sociedad sustituya a la capitalista actual; de ahí que un gran número de agrupaciones de Francia, sobre todo las de la parte occidental del país, se encuentren pugnando por una profunda transformación social y de unos años a los actuales se hayan ligado en gran escala a los partidos políticos existentes, con la finalidad de obtener su apoyo en las pretensiones que sustentan; cosa inusitada si se toma en consideración que el movimiento sindical francés había sido alérgico a toda intervención política, a efecto de man-

tener su independencia de acción y de lucha obrera, tanto en el aspecto salarial como en el de propias condiciones colectivas de trabajo.

Con base en la anterior premisa, el profesor Fouquet, miembro muy destacado del Instituto de Estudios Políticos de París y de la Escuela Nacional de Administración, consejero de Estado durante el periodo 1973-1974 y consejero de la presidencia durante el periodo de gobierno de Giscard d'Estaing (1974-1981), aborda en este estudio que se comenta las actuales relaciones que existen entre varios sindicatos franceses y los partidos políticos, sin que ello signifique una intervención de aquéllos en la vida política de la nación, sino más bien con el deseo de obtener el apoyo de los segundos en el terreno de una democracia liberal encaminada a una mayor representatividad, que se traduzca en auténticos beneficios para sus propósitos clasistas.

Cree el autor que para los tiempos actuales resulta inevitable la influencia e intervención de los organismos sindicales en algunos asuntos políticos; por una parte, en lo que atañe a la necesaria consulta que hoy se les hace respecto de cuestiones de interés colectivo; por la otra, por constituirse en verdaderos interlocutores del gobierno en varios de los problemas que afectan a la vida social y en los que por lógica natural de los procesos políticos inherentes, les corresponde una activa participación. Dejamos expuesto en estos breves términos el planteamiento que hace de la cuestión, para analizar los dos grandes capítulos en que ha dividido su estudio, a saber:

I. EL PODER SINDICAL A NIVEL NACIONAL

Divide este capítulo en tres partes, que comprenden el papel del sindicato como interlocutor político del gobierno, la ilusión del diálogo político y el peligro del diálogo político. Apreciémoslos aun cuando sea en síntesis:

1. *Papel del sindicato como interlocutor político del gobierno*

El acuerdo actual existente entre el poder político y los sindicatos de cualquier naturaleza en su calidad de representantes de los asalariados, los directivos de empresas, los agricultores y en fecha reciente los grupos de profesionistas liberales, ha adquirido enorme importancia en Francia desde el año de 1970. El contacto oficial con unos y otros, a pesar de las dificultades que con frecuencia se presentan, ha sido de gran interés porque ha permitido mantener el equilibrio político entre todos y traer, en cierta forma, la paz industrial. En esta labor la in-

tervención de los partidos políticos ha resultado conveniente, pues ha moderado exigencias y pretensiones de los trabajadores; pero al mismo tiempo ha abierto la conciencia industrial, para el logro de soluciones aceptables que impidan, dentro del marco de requerimientos mínimos, una mayor colaboración ciudadana.

Considera el profesor Fouquet que la actuación de Giscard d'Estaing ha sido decisiva en este aspecto, ya que desde el principio de su gobierno procuró el acercamiento de los sectores sindicales y los partidos políticos con mira a lograr un entendimiento para salvar al país de los graves problemas económicos que en ese año se presentaron.

2. *La ilusión del diálogo político*

Piensa este autor que tal propósito constituyó en su inicio una ilusión, pues se creyó que tal acercamiento traería grandes reformas sociales, lo cual no ocurrió. Dice que la historia ha demostrado que, salvo circunstancias excepcionales, las reformas sociales pueden surgir de un diálogo; lo común es que tengan su origen en confrontaciones directas entre grupos que, ante la dificultad de llegar a fórmulas asequibles, se hagan mutuas concesiones que permitan avances significativos en el terreno social. Ofrece varios ejemplos sobre el particular, que tuvieron lugar en Francia durante los años de 1977, 1979, 1980 y 1982. Pero la más grave ilusión para él, es creer que los sindicatos son capaces de mediar entre el interés general y el interés particular que ellos defienden. Lo correcto es pensar que a los sindicatos lo único que interesa es ser quienes elaboren la política industrial del país. De ahí su deseo de tener una vida política más activa.

3. *El peligro del diálogo político*

El primer error de todo gobierno que pretenda el diálogo político con los sindicatos a nivel nacional, es creer que ciertos problemas pueden tratarse en forma global y no descentralizada. La mejor demostración de este error la encuentra el autor en el hecho de haber convenido con las agrupaciones obreras el aumento del periodo de vacaciones, de cuatro a cinco semanas. Los desastrosos resultados de la producción el año de 1983, demostraron lo ilusorio de esta reforma, que en cierta forma se ha echado atrás mediante convenios particulares, con abandono de la tendencia nacional original.

Otro error que contempla es el de la escala de salarios convenida a través de un pacto político entre trabajadores, patronos y Estado. Los

partidos políticos se hicieron eco de la reforma introducida en la legislación laboral y en principio todo pareció marchar con normalidad. Sin embargo, bien pronto se presentaron desavenencias entre los llamados trabajadores de cuello azul y los de cuello blanco, por la desigualdad que la aplicación de escalas salariales representaba, las cuales siempre beneficiaron más a estos últimos que a los primeros. El resultado ha sido la búsqueda, a través del poder político, de un sistema más justo y equitativo.

Y el tercer error que encuentra en el movimiento sindical dirigido a la transformación profesional de los mecanismos impuestos en la vida política, es el de que en una democracia no es posible abandonar ciertos patrones impuestos por la relación social. La razón es que no siempre los intereses políticos se enlazan a los intereses laborales, y cuando esto sucede, en lugar de existir colaboración se presenta una auténtica confrontación. Conjugar unos y otros ha sido lo que ha procurado el gobierno, a efecto de no poner en peligro a la empresa.

II. LA TENTACIÓN POLÍTICA DEL PODER SINDICAL A NIVEL DE LA EMPRESA

El autor ha encontrado tres intentos sindicales significativos llevados a cabo por los sindicatos para adquirir poder dentro de la empresa: a) Pretender que el sindicato sea el único interlocutor con la dirección, con abandono de la que él llama *via jerárquica*, o sea la de la subordinación absoluta. Es cierto que algunos directivos, ante la presión sindical, han hecho importantes concesiones en este aspecto; pero en su gran mayoría, los empresarios se han negado a otorgar mayor intervención que la establecida en las leyes. De ahí que el sindicato en Francia, de unos años a esta parte, busque a través de reformas legales esa mayor participación. Y efectivamente, ya la Ley de 4 de agosto de 1982, les ha otorgado algunos derechos en tal sentido, al subordinar la imposición de determinadas normas de trabajo al acuerdo sindical e impedir que mientras no se obtenga *la firma*, esto es, la conformidad de las organizaciones que controlen a los trabajadores de una empresa para la ejecución de determinadas actividades, no podrán ser objeto del reglamento interno las órdenes o disposiciones que pretendan imponerse; b) Ocurre en Francia, a diversidad de otros países de la comunidad europea, que muchos sindicatos son contrarios a la *cogestión*, o sea la participación de los trabajadores en las decisiones empresariales, por considerar que su existencia entraña una especie de veto a los intereses individuales que deben predominar en toda gestión sindical. En este capítulo el llamado *proyecto Aurora* no ha podido obtener éxito al

impedir los trabajadores que sus dirigentes sindicales se comprometan a situaciones laborales que estiman lesivas, tales como la modernización industrial, la introducción de maquinaria que lleve al desempleo de trabajadores o los compromisos económicos que se establezcan; c) La pretendida democratización de las empresas, en cambio, ha sido el móvil esencial de la clase trabajadora francesa. Se busca actuar en los siguientes campos internos de las negociaciones: una mayor intervención en los reglamentos interiores de trabajo; la participación en las políticas de las empresas; el derecho a opinar respecto de ciertas medidas que se desee poner en práctica para el desarrollo normal de las labores, etcétera. Desde luego, cabe aclarar que esto no ha sido posible; pero ante la presión ejercida por los partidos políticos, se ha colocado al gobierno en situación precaria, ya que en cierta forma lo anterior constituyó parte de la plataforma electoral; d) Finalmente, los trabajadores han considerado, al no lograr sus pretensiones, como un rechazo oficial a ellas la conducta del gobierno, quien lo único que ha logrado ha sido cierta democratización interna en el desenvolvimiento empresarial general, para acallar las protestas y moderar los ánimos.

Concluye el profesor Fouquet por advertir que ante estos tres intentos y una modesta solución, la única perspectiva que puede buscarse es la de intensificar la vida democrática gradual dentro de la empresa, mediante el convencimiento de los obreros, de que es necesario ir encontrando soluciones en forma lenta, pero segura, sin presiones políticas que no pueden conducir al éxito.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

GINNEKEN, Wouter van, "El empleo y la reducción de la semana de trabajo: comparación de siete modelos macroeconómicos de Europa"; *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 103, núm. 2, abril-junio de 1984, pp. 181-200.

Expresa el profesor Van Ginneken que el estudio que presenta es en realidad el resultado de la investigación llevada a cabo por un grupo de expertos, quienes analizaron el problema del empleo desde el año de 1960, a efecto de relacionarlo con el tiempo de trabajo y obtener del método comparativo las conclusiones a que se llega en el análisis cuantitativo y cualitativo del problema de palpitante actualidad, como lo es la reducción de la jornada semanal y, al mismo tiempo, el aumento

del salario real, cuestiones a primera vista incompatibles, pero a las cuales se ha debido dar preferente atención en vista de las exigencias de los trabajadores.

Indica el autor que fue la crisis del petróleo, el año de 1973, la que en realidad dio origen a la cuestión, pues si bien es cierto que desde el decenio de los años cincuenta fue reduciéndose la jornada semanal de 48 horas y se llegaba en ese año a la implantación dentro de la comunidad europea, de las cuarenta horas, en los años recientes la mayor parte de los sindicatos pretenden la implantación de la jornada de treinta y cinco horas y, de ser posible, la total desaparición de las horas extraordinarias de labor. Considera que tal pretensión no lo es exclusivamente de los trabajadores, pues gobiernos como el de Francia y la República Federal de Alemania se encuentran tras el mismo objetivo sobre la base de no perjudicar sus economías.

La idea no ha sido atacada en el fondo, ni siquiera por los propios empleadores o patronos, pues lo único que éstos han pretendido es que el método de reducción de la jornada sea más individual y específico, esto es, que según la naturaleza del trabajo a desarrollar o el medio industrial en que se labore, pueda disfrutar el trabajador individual de una jornada aceptable, adaptada a las necesidades de su profesión u oficio, por considerarse que no es igual el trabajo minero que el de superficie, ni de igual intensidad el trabajo de un peón de vía que el de un auxiliar de intendencia, para sólo mencionar dos ejemplos de los más característicos.

Lo que se analiza en el artículo, más que los métodos impuestos y los sistemas de aplicación que han sido impuestos por la legislación de cada uno de los países examinados, son los efectos de la reducción de la semana de trabajo en el empleo, con sus repercusiones y estimaciones macroeconómicas, pues el propósito es evaluar las ventajas o inconvenientes de tal reducción. Se aclara que los modelos que se examinan presentan una deficiencia, ya que sólo toman en cuenta los cambios marginales y no los estructurales. Se basan únicamente en la legislación aprobada y puesta en vigor, con variantes de las treinta y cinco a las cuarenta horas, incluyendo el importante modelo alemán, de carácter intermedio, que contempla hoy la jornada general de treinta y siete horas y media de labor.

Debido a la extensión del análisis y dado que nuestro interés en la presente reseña va dirigido a las cuestiones de índole general y no particular, mencionaremos únicamente cuáles han sido los casos estudiados por el autor, con la indicación del nombre que les ha sido asignado y el país que lo ha puesto en ejecución. Ello son: a) el llamado modelo

Treasury, que rige en la Gran Bretaña; b) el modelo *Vintaf* de los países bajos (Holanda); c) el modelo *Freia* de los países bajos también, pero comprendido en las regiones valonas de Bélgica y Luxemburgo preferentemente; d) el modelo *Maribel* de Bélgica; e) el modelo *DMS* de Francia; un modelo adicional de la propia Francia, variante del anterior para determinado tipo de industrias, denominado *Metric*, y g) el modelo clásico y al cual le otorga una preferente atención el autor, puesto en vigencia por la República Federal de Alemania, llamado *Henize*.

Veamos las generalidades de estos modelos:

1º *En materia de productividad*. Dos modelos, el *Treasury* y el *Henize*, formulan hipótesis especiales sobre una semana de trabajo reducida, de sólo un 15% de la jornada de cuarenta horas. Los modelos *DMS*, *Maribel* y *Metric* son más complejos, ya que toman como base, no la jornada en sí, sino lo que llaman *el empleo técnicamente óptimo*, o sea el resultado de la producción; en estos últimos sistemas no interesa tanto el tiempo de trabajo como la productividad obtenida.

2º *Capacidad de producción*. Los autores que colaboraron con el profesor Van Ginneken, llegaron a la conclusión de que toda cuestión de aumento de productividad y de capacidad de producción debe analizarse conjuntamente, en cuanto que la reducción del tiempo de trabajo obliga necesariamente a una reorganización total de una empresa; a una mejor motivación de los trabajadores, o un constante combate del absentismo, ya que la capacidad de producción está ligada a la función operativa de los bienes de capital y a las nuevas inversiones.

3º *Salarios y mercado de empleo*. Los efectivos de mano de obra por hora-labor tienden casi siempre a aumentar más de prisa que los costos reales de producción, de ahí que cuando los salarios se incrementan importa mucho el mantenimiento de la capacidad de producción. Otros factores: la inflación, el ingreso real por asalariado, la mayor demanda de mano de obra, inciden en el fenómeno de la semana reducida, por cuyo motivo todos los sistemas impuestos toman muy en cuenta estos factores. Es así como en el modelo *DMS* los salarios se calculan en función de los precios al consumo, de las presiones sobre el mercado de empleo y tomando en cuenta principalmente la capacidad de pago de las empresas. Por lo contrario, en los modelos *Freia* y *Vintaf* el salario se basa en una variable de productividad representada por el producto de un año de trabajo y en los demás modelos se aplica el método de la compensación salarial, que les parece más justificable y equitativo. Para el autor ninguno de estos métodos es aceptable porque resulta, casi siempre, difícil medir la productividad, ya que grandes sec-

tores de trabajadores están en la actualidad ocupados en los servicios públicos o del gobierno, y respecto de ellos la productividad es apenas mensurable. Cree además que las presiones del mercado sobre el empleo y los salarios sufre constantes variaciones, como se comprobó durante el decenio de los años setenta.

4º *Papel de la inversión.* Bajo el sistema *Metric* se considera que es mayor la inversión cuando se mantienen íntegramente tanto la capacidad de los salarios como la capacidad de producción. Los métodos *DMS* y *Maribel* consideran, en cambio, que la inversión industrial está determinada por cuatro variables: a) la tasa de crecimiento prevista de la demanda final; b) la capacidad utilizada; c) la tasa de beneficio, y d) la tasa de interés. Los otros métodos que se ajustan al sistema de compensaciones de los salarios, como el *Vintaf* y el *Freia*, ajustan la inversión: a) a la capacidad no utilizada; b) al ingreso disponible procedente de los beneficios, y c) al uso y desgaste del equipo que se utilice y deba ser reemplazado. El problema principal que contempla el autor en todos los modelos, en lo concerniente a las funciones de inversión, es que ninguno de ellos puede generar:

Endógenamente las llamadas experiencias; expectativas que, por ejemplo, si se relacionan con la recuperación o con la coyuntura económica, deben estar ajustadas a un esquema sumamente errático, siendo difíciles de predecir al basarse en la experiencia del pasado. La variable que procura medirlas es la tasa prevista de crecimiento de la demanda final. La aplicación exclusiva de este acelerador (según su criterio) lleva a una sobrestimación tanto de la inversión como del empleo. Sólo cuando este efecto se corrige introduciendo variables como la tasa de beneficio y la tasa de interés, se llega a otras soluciones viables, ya que toda tasa de beneficio está íntimamente relacionada con el desarrollo del mercado y la tasa de interés.

5º *Crecimiento económico, inflación y balanza de pagos.* En todos los modelos examinados el volumen de la producción o del PIB (producto interno bruto) crece con mayor lentitud que los salarios. Lo anterior se explica, para todos los colaboradores, por la relación entre inflación y crecimiento económico. La inflación es mayor debido a la reducción en la capacidad de producción, al aumentar el costo del capital y estimular el gasto privado debido a la compensación íntegra de los salarios. Sólo la demanda mundial (variable exógena) y la diferencia entre los precios mundiales y los nacionales podrá reducir el fenómeno. En otras palabras, la compensación íntegra de los salarios permite el progreso del empleo cuando se trata de servicios, pero no

cuando se trata del sector industrial; éste depende de la exportación, y si ésta no resulta propicia, se presenta automáticamente el fenómeno de la inflación. La tecnología, la capacidad administrativa y las políticas comerciales pueden en cierto grado disminuir los efectos de la inflación, pero no la hacen desaparecer. Y si a ello se agregan los déficit gubernamentales, el proceso económico se agrupa y disminuye la balanza de pagos, obligando a la implantación de políticas reductivas de los gastos.

Concluye el autor expresando que en las actuales circunstancias económicas en que las elevadas tasas de interés y la política monetaria desempeñan un papel importante, si bien es cierto que la reducción del tiempo de trabajo ha creado miles de empleos, los resultados en cuanto a la productividad no han sido aceptables, por cuanto todos los modelos han basado su eficacia en las exportaciones y éstas han sufrido grave detrimento.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

Kossov, V. V. y R. V. Tatevossov, "Movilidad geográfica de la mano de obra en la U.R.S.S.", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 103, núm. 2, abril-junio de 1984, pp. 261-272.

Los autores de este trabajo tienen, el primero, el grado de doctor en ciencias económicas de la Universidad de Moscú y actualmente es profesor en la Academia de Economía Nacional del Consejo de Ministros de la U.R.S.S.; el segundo es licenciado en ciencias geográficas de la Universidad de Estado (*Lomonosov*) y jefe del Departamento de Estudios Demográficos de dicho centro de estudios. Ambos han profundizado en el crecimiento de la población en edad de trabajar, en el extenso territorio de Rusia, la cual, a pesar del proceso notable de disminución de la natalidad, presenta por el momento un marcado estancamiento y un lento ritmo en el crecimiento de la mano de obra industrial.

Expresan los autores que, no obstante las características de la economía soviética y el hecho de que el país sea el primer productor de petróleo en el mundo, así como en mineral de hierro, de abonos químicos y de cemento, la explotación de todos estos recursos se ha visto frenada debido a una virtual escasez de mano de obra, que está llevando al Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) a la nece-

sidad de descubrir la naturaleza y amplitud de los movimientos migratorios, particularmente de trabajadores, con el propósito de explotar a lo máximo dichos recursos, pues debido al grado de instrucción recibida por los jóvenes rusos, éstos buscan abandonar las zonas rurales para concentrarse en centros de población más atractivos y con mejores posibilidades para el desarrollo familiar.

Consideran que no es posible precisar el número de migrantes, debido a que una persona se desplaza, a veces, a varios lugares en un año. Una estimación para mediados de 1970, recientemente publicada, arroja las cifras siguientes: asentamiento, alrededor de once millones de personas; desplazamientos regulares ordinarios, trece millones; desplazamientos regulares estacionales, cerca de cinco millones. El número de migrantes actual en la U.R.S.S., consideran que alcanza un nivel aproximado de treinta millones de personas, o sea más de un 11% de la población. De este desplazamiento las migraciones que han desempeñado un papel más importante desde el punto de vista económico, son las que traen consigo una redistribución territorial de la población, y su composición está en razón directa a la mecanización; esto es, los jóvenes trabajadores prefieren el trabajo mecánico, cualquiera que sea, antes que el manual, y por ello tratan de acomodarse en los centros urbanos o rurales, donde se les pueden ofrecer empleos de esta naturaleza.

Los autores presentan un amplio estudio de los movimientos de asentamiento que se producen en conjunto en la U.R.S.S. y su distribución. Señalan asimismo las principales diferencias de composición de las corrientes migratorias y analizan los casos de cinco repúblicas: Ucrania, Letonia, Tukmenia, Bielorrusia y Kirguisa. Clasifican las migraciones interregionales en dos categorías: *a*) las migraciones de las regiones en desarrollo y *b*) las migraciones en sentido inverso; explicando que las primeras tuvieron lugar entre los años de 1939 y 1958, en tanto las segundas han sido características de un periodo que va de este último año a 1978.

Hacen notar que en Rusia difieren mucho los grupos migratorios, tanto los de las ciudades como los de los habitantes del campo. Por regla general los desplazamientos regulares de los primeros se deben a tres factores: *a*) la saturación de empleo en determinada actividad productiva; *b*) el deseo de mejoramiento económico ante la perspectiva de mejores salarios y mejores condiciones de vida y de trabajo, y *c*) por motivos familiares. Los desplazamientos de los segundos son debidos a la importancia que revisten algunas ciudades cuando los poderes públicos, en su empeño de mejorar y ampliar el desarrollo de una región,

abren las posibilidades de absorber mayor población. Sin embargo, es mucho menor el número de los migrantes de la primera categoría a los de la segunda: uno a dos millones frente a casi siete millones, los que emigran del campo a la ciudad.

En Rusia se ha procurado limitar el crecimiento de las ciudades y a ellos se debe la circunscripción de su área. Moscú, Leningrado, Kiev, Tashkent, por ejemplo, no han permitido que el radio de extensión geográfica exceda de sesenta kilómetros; en las ciudades intermedias este radio varía entre veinticinco y treinta kilómetros. El objetivo es que la distancia a recorrer por los trabajadores, cualquiera que sea su medio de traslado, no exceda de media hora a una hora a lo sumo (casi todas cuentan con metros y autobuses). Para otro tipo de ciudades los problemas de migración se abordan de diferente manera. En primer término se construye la infraestructura y las habitaciones, a efecto de recibir una población permanente, que desee establecerse con el mínimo de comodidades y servicios; en segundo lugar, se les dota de una vasta red de transportes, y en tercer lugar, se establecen atractivos sistemas de jornadas de trabajo, descansos y vacaciones más prolongadas, con la finalidad de atraer mayor número de habitantes. Los autores señalan el ejemplo de la ciudad industrial más septentrional del mundo, Norrisk, que prácticamente permaneció deshabitada por casi dos décadas, pero para 1980 contaban con 184,000 habitantes.

Siberia, expresan ellos, es la región de su país que requiere de numerosa mano de obra, ya que sus recursos naturales son vastos y amplísimos; pero reconocen que lo inhóspito del territorio ha impedido su poblamiento. Para lograr mayor incremento poblacional e impulsar la migración hacia nuevos centros que se han formado en regiones altamente industriales, se ha resuelto, temporalmente, la atracción de mano de obra mediante la implantación de estos sistemas: *a)* construir habitaciones, aun cuando los costos sean más elevados, de mayor amplitud y con mejores condiciones de temperatura, distribución y parques a su alrededor con todos los servicios; *b)* llevar mano de obra aislada (sin familias), para lograr el rápido crecimiento de la infraestructura habitacional. Se considera que muchos trabajadores, unos solteros y otros casados, al contemplar las ventajas de los nuevos centros habitacionales, deciden trasladarse a ellos y llevar a sus familias, y *c)* de ser difíciles las condiciones climáticas, se procura asentar a las familias en regiones de clima favorable, para levantar en ellas nuevos centros industriales. Lo anterior ha permitido una más rápida evolución de los nuevos centros de trabajo y ha reducido el costo de la transportación.

Finalmente, fijan en tres grupos los factores que han permitido la regulación de los movimientos migratorios:

I. *De orden material.* 1) La existencia en la región de destino de lo que el posible migrante considera como una oferta de trabajo interesante o la posibilidad de adquirir un nivel de instrucción aceptable para él o su familia; 2) Las condiciones de vida en la región; 3) Las diferencias de remuneración. Se ha impuesto un sistema de "primas" acordes a la región climática (zonas árticas, centrales o intermedias); 4) Las diferencias regionales en los precios de los productos de consumo ordinario (más bajos, a veces de mejor calidad y en mayores cantidades).

II. *De índole sociológica.* 1) El interés que pueda revestir un oficio en una determinada región (en ello se han puesto en juego tanto medidas administrativas de gran atractivo como se han ampliado los medios de información); 2) La perspectiva de avances en una carrera o profesión; 3) La posibilidad de conocer nueva gente, cambiar de vecindario, relacionarse con personas que tengan iguales aspiraciones; 4) La tendencia de los individuos de un mismo origen nacional a reagruparse; esto influye particularmente en las minorías étnicas.

III. *De carácter administrativo.* 1) El sistema de pasaportes internos, más flexible que en los centros de población de mayor densidad demográfica; se permite a los habitantes de estas regiones viajar con más facilidad a otras ciudades y a disfrutar de más largos periodos vacacionales; 2) Se les otorgan "primas" para viajes y vacaciones; en casos de riesgos son superiores las indemnizaciones; pueden adquirir automóvil con grandes facilidades y sin tener que inscribirse en una lista de espera; 3) La garantía de regresar al lugar de residencia inicial en caso de que el emigrante desee volver a su lugar de origen por no haber encontrado satisfacciones personales o familiares. La única variante es que, por regla general, no puede suministrársele habitación igual a la que dejara; pero se ha procurado que el alojamiento sea lo más similar posible al que tenía. Dicen los autores que este problema se ha presentado, de preferencia, en los trabajadores calificados; pero se procura que tampoco sufran en la readquisición del empleo que hubieren abandonado.

Las anteriores son, a grandes rasgos, las materias que investigaron los profesores Kossov y Tatevossov, para llegar a la conclusión de que en la U.R.S.S. la regulación de los movimientos migratorios constituye un imperativo económico absoluto, por tratarse del único medio de satisfacer las necesidades de mano de obra, tanto en regiones de rápido

desarrollo como en regiones en que urge abrir a la industrialización nuevos centros de trabajo.

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA

MAYER, Jean, "Evolución de las ideas y prácticas en materia de desarrollo regional del empleo"; *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 103, núm. 2, abril-junio de 1984, pp. 241-261.

Ante los desequilibrios cada vez más importantes en la repartición del crecimiento económico y del empleo en la mayor parte de los países del mundo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha preparado varios estudios con base en dos ideas generales: 1ª El análisis del conjunto de relaciones socioeconómicas complementarias del espacio nacional, organizadas a partir de un centro urbano, y 2ª El proceso de desarrollo de un país con base en el desarrollo regional, para corregir disparidades espaciales (de la producción, el empleo, el ingreso, los bienes y servicios esenciales). El doctor Mayer, funcionario de la OIT, dedica por ello este estudio a tales cuestiones.

El examen que realiza lo enfoca hacia tres grupos de reflexión y de acción, los cuales son: a) los investigadores de ambientes universitarios, que han formulado los elementos de una doctrina; b) los responsables gubernamentales, quienes han experimentado *in vivo* algunas medidas concretas sobre el particular, y c) los legisladores de la OIT, encargados de elaborar convenios y recomendaciones en este campo, auxiliados por los especialistas de la oficina que, por su parte, se encuentran intentando la apertura de nuevos caminos.

Para él los enfoques teóricos del desarrollo regional deben partir de la equiparación del empleo entre regiones, la producción *per capita* y la concentración de los ingresos, que quizás no se gasten en el lugar mismo, o correspondan a transferencias sociales más que a inversiones creadoras de empleo. Cree que la primera corriente y la más duradera se apoya en los trabajos de Peroux, Hirschman y Myrdal, quienes con formulaciones afines han fundado el desarrollo regional del concepto "polo de crecimiento", el cual está impulsado por la demanda exterior más que por la interior, y cuyos efectos irradian sobre el espacio adyacente. Su teoría ha tenido un éxito inmenso y casi no hay país, desarrollado o en vías de desarrollo, que no haya pensado en referirse a la misma, por la ventaja de un posible rápido crecimiento de la eco-

nomía nacional, mediante la combinación de estos factores: la industrialización, la explotación de recursos naturales, la urbanización y las técnicas modernas.

Piensa el doctor Mayer que, pese a tal planteamiento, la teoría, en la práctica, ha obtenido escasas realizaciones positivas, unas debido al tamaño del país que la puso en práctica; otras por falta de medios financieros, y las más, por fallas humanas. Los resultados han sido generalmente mixtos: efectivos en cuanto al crecimiento, pero mediocres en cuanto al espacio, a la sociedad y al empleo, motivo por el cual lo esperado ha carecido de importancia, por falta de dinamismo en las políticas sociales que han sido puestas en ejercicio y el desarrollo desigual que han tenido las regiones del planeta, unas bien dotadas en materia de infraestructura, pero la mayor parte de ellas con falta de recursos para implantarlas como se aconsejaba.

Esta es la razón por la cual la OIT está muy empeñada en el análisis del desarrollo regional del empleo y, esencialmente, en la elevación de los niveles de ingreso y de empleo. La reflexión académica, sin embargo, ha sido más fructífera en la descripción de disparidades regionales que en la definición de políticas, porque el análisis ha prevalecido sobre la norma y lo estático sobre el movimiento. Aclaremos esto: en la actualidad contamos con instrumentos válidos que ayudan a dicho análisis (la economía, la estadística, la sociología, la geografía, la ciencia política y la antropología, para señalar los más importantes); estos instrumentos permiten a quienes actúan sobre el terreno, inferir las estructuras socioeconómicas de una región, así como identificar sus potencialidades y la evolución endógena. Pero con el propósito de establecer el equilibrio entre distintas disciplinas, los especialistas del empleo apenas han propuesto ciertos instrumentos propios, por desconocer "la noción de cuenca de empleo, relacionada con los movimientos pendulares de los trabajadores", noción que es más limitada que el concepto "región", sin llegar al meollo de las insuficiencias del desarrollo regional, "no subsanadas hasta ahora, por una reflexión tanto analítica como prescriptiva, desde el punto de vista del empleo". De ahí que resulte necesario averiguar la forma en que el mundo entero y los responsables nacionales se enfrentan hoy a los problemas concretos y cotidianos del empleo.

El doctor Mayer nos ofrece una interesante visión al respecto, que procuraremos apuntar esquemáticamente, con el exclusivo deseo de ofrecer sólo una orientación del contenido del artículo, por cuanto no podríamos explicarlo en sus alcances ideológicos, a fin de que el lector que se interese por el problema consulte este interesante trabajo de investigación.

EUROPA OCCIDENTAL: En Francia las perspectivas nacionales de crédito de empleo han tendido (desde 1961) a desconcentrar la "cuenca de París y a reequilibrar el este y el oeste"; en Gran Bretaña se ha procurado la desconcentración de empresas y se ha favorecido la movilidad voluntaria de los trabajadores (inclusive la interregional). La República Federal de Alemania está procurando, al igual que Austria y Suiza, promover el potencial específico de cada región, insistiendo tanto en la especialización como en la autosuficiencia. Irlanda ha elaborado planes regionales de desarrollo industrial y de reagrupamiento de la población urbana, acompañados por objetivos de empleo. Finalmente, los países escandinavos han puesto en práctica políticas de reactivación de las zonas periféricas paupérrimas, mediante un excelente programa de incentivos financieros y fiscales a favor de las empresas y de favorecer con grandes atractivos (salariales, de habitación, de diversión, etcétera) la movilidad voluntaria de los trabajadores. Quizás hayan sido los países mediterráneos: España, Portugal e Italia o Grecia, los que menos hayan avanzado, ya que han dejado los programas respectivos, para impulsar las regiones periféricas débiles, a la conveniencia e iniciativa de las empresas privadas, y éstas no han respondido con la eficacia que se esperaba.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: Debido a su sistema federal se ha tenido que dejar a las autoridades regionales una amplia autonomía; el poder central se limita a fijar el marco general de la política económica y social y a dictar las normas que aseguren el mejor funcionamiento posible al libre juego del mercado. Por otra parte, las grandes concentraciones urbanas han dejado inmensas extensiones aún incompletamente explotadas; de ahí que se presenten graves desequilibrios en cuanto a recursos naturales, distribución de la población, reparto del empleo, del ingreso, de los servicios, etcétera. El poder federal únicamente ha puesto en práctica un sistema unificado de protección social, sin recurrir a la planificación global o a fijar objetivos nacionales o regionales de empleo, pues en su opinión su responsabilidad estriba únicamente, también, en dar facilidades a la empresa y a toda forma de movilidad voluntaria de los trabajadores.

Podríamos agregar que Canadá sustenta un patrón similar, pues se reconoce a los poderes regionales y locales la responsabilidad de impulsar a la iniciativa privada de cada provincia, al igual que acrecentar el empleo en la medida de las circunstancias y a poner programas de servicios sociales y de asistencia que hagan atractiva la movilización de la mano de obra, o que permitan, en su caso, la mayor pro-

tección a los desempleados y a los grupos socialmente desfavorecidos y económicamente marginados.

JAPÓN: En este país ha tendido que abandonarse la política de expansión que se significó durante más de quince años después de concluida la Segunda Guerra Mundial, por impulsar los centros industriales de Tokio y Osaka, junto con sus alrededores. Esto provocó una complicada concentración urbana que a la larga trajo problemas de estructuración económica muy graves, a la par que las regiones no favorecidas y con igual potencialidad industrial se resintieron por dicha política. Recientes acontecimientos han obligado a un cambio: el alza del petróleo, la inflación, la falta de transportes, el cambio de los estilos de vida y las disparidades de ingreso; ha llevado al gobierno a crear seis polos industriales donde ya se asientan cinco millones de pequeñas empresas y en donde está actualmente distribuida la actividad económica nacional.

AMÉRICA LATINA: Permítasenos sólo un bosquejo, ya que es fenómeno nuestro más conocido. La crítica que nos hace el doctor Mayer, infortunadamente acertada, es correcta. Expresa que, pese a disfrutar de independencia por más de siglo y medio, de contar con enormes recursos naturales y grandes posibilidades de desarrollo, la excesiva concentración en unas cuantas metrópolis de toda la actividad social y económica, la pésima distribución de la población que se ha hecho (considera que es responsabilidad gubernamental evitar este fenómeno) y la ausencia de ciudades de tamaño intermedio, han creado situaciones conflictivas, mismas que ni con numerosas y en apariencia eficientes planificaciones o programas de acción, se han podido remediar. Estima que ha habido excelentes investigaciones sobre planificación regional, que se han puesto en ejecución medidas prácticas adecuadas, pero que se actúa con timidez por parte de los órganos de decisión, y la preocupación de nuestros gobiernos se ha dirigido esencialmente a restablecer los equilibrios exteriores, en lugar de mejorar en lo interno, aunque sea por medios convencionales y de arraigo en las regiones, tanto en la distribución del empleo como del ingreso.

Sentimos no podernos extender en las experiencias de Asia, África y Australia, pero baste lo expuesto para inducir al investigador interesado en la lectura completa de tan ineresante trabajo de investigación llevado a cabo por la OIT.