

Política social en América Latina

INTRODUCCION

La idea de unificar los pueblos latinoamericanos en una Gran Federación Continental no es nueva. Por el contrario, es cosa tan antigua como el nacimiento de los mismos a la vida independiente. Y, tal vez de mucho antes que cuando concluía el siglo XVIII, que fué el último del período colonial, hubo figuras de relieve internacional que, como el ilustre general venezolano Francisco Miranda, pensaron hacer de América Hispana un imperio independiente gobernado por un Inca. Años más tardes, Simón Bolívar, el gran americano de los tiempos heroicos de la libertad, dió los primeros pasos para la federación continental de estos pueblos en el Congreso de Panamá de 1826, en el que, con la asistencia de México, Guatemala, la Gran Colombia y Perú y con la adhesión de Brasil y Chile, se trató de concertar un tratado interamericano para realizar la federación de América Latina a base de una unión perpetua y una organización política común. Desde entonces hasta nuestros días, el ideal federativo ha sido una aspiración, un sentimiento vago mantenido sólo en el plan ideológico, pero cuya realización nunca ha sido emprendida efectivamente por los organismos oficiales del Estado.

Sin embargo, cuando las contingencias de la vida internacional han puesto en peligro la seguridad y la independencia de nuestras repúblicas (jamás como ahora habían sido tan graves las amenazas extra-continetales), la política—se entiende, porque la económica no la hemos conocido—entonces los pensadores han vuelto a poner en el tapete de la actualidad el propósito federacionista, poniendo sus ojos en el único

baluarte inexpugnable contra los avances imperialistas y conquistadores: la Federación.

Porque, la verdad que nos es necesaria como ninguna otra cosa la unidad política, sobre todo en lo exterior, para conservar nuestra calidad de sujetos de la vida internacional, ahora que los imperialismos económicos no se contentan con la sola apropiación de nuestras riquezas, sino que estudian la posibilidad de extender su dominio hasta nosotros.

Necesitamos, por consiguiente, realizar antes que nada la federación de nuestros países, de mantener la independencia política, amenazada y acechada por las dictaduras imperialistas que ya se perfilan en el horizonte internacional. Y, en lo económico, no es menos urgente: debemos recuperar las fuentes naturales de nuestras riquezas que han pasado a poder del capital financiero internacional; pero, para ello no contamos ni con el capital propio (necesario para mover las industrias) ni con la fuerza imponente de la unidad y la cooperación continental. De ahí que hallamos llegado a la conclusión lógica de todo esto: la federación republicana de América Latina como una necesidad histórica.

Todo favorece la unificación: comunidad de historia, de tradiciones, de lengua (el Brasil en esto es la única excepción), de intereses y de peligros. ¿Qué nos falta, entonces? El conocimiento. Porque, no obstante la vecindad y la comunidad indiscutible de toda suerte de cosas, nos ignoramos y nada, o muy poco, sabemos de nuestros pueblos. Más sabemos de Europa, de Asia o de Norteamérica que de nosotros mismos. El desconocimiento es el escollo capital para la realización de los ideales federativos; y hacia su pronta superación debe encaminarse una buena parte de nuestros esfuerzos.

He ahí el móvil que nos ha llevado a escribir este trabajo sobre la Política Social en América Latina; tema vasto, extraordinariamente rico y casi enteramente virgen en estudios de esta naturaleza. Ni remotamente siquiera hemos tenido la pretensión de haberlo profundizado como hubiera sido nuestro deseo, dada la escasez de nuestros conocimientos que no pudimos aumentar con las investigaciones en las bibliotecas chilenas. Estas son franciscanamente pobres en obras referentes a las cuestiones latinoamericanas, y tenemos la creencia que las de los países hermanos adolecen del mismo grave vacío. Andando el tiempo tenemos proyectado estructurar una obra

de Legislación Social, Comparada de América Latina, continuación necesaria de este trabajo, para lo que contamos con un precioso material proporcionado directamente por los gobiernos de los países vecinos. La recopilación de este material de trabajo la debemos a la gentileza de los organismos superiores del Trabajo en cada país, y también en algunos representantes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de Chile. Entre estos últimos, especialmente al señor Embajador de la República Argentina, el Canciller de la Legación de Venezuela y al Ministro Plenipotenciario de la República Dominicana, personas todas estas gentilísimas y de gran cultura que nos ayudaron de una manera valiosa en la recolección de material de trabajo; por lo que han comprometido nuestra gratitud en forma imperecedera.

Santiago, Agosto de 1940.

LA CUESTION SOCIAL EN AMERICA

CAPITULO UNICO

1. *Generalidades.*
2. *Alcance o significación del concepto cuestión social.*
3. *Naturaleza y elementos de la esencia.*
4. *Peculiaridades económicas y sociales de América.*
5. *Aspectos característicos de la cuestión social.*

1. Las veinte repúblicas que constituyen América Latina o Indo-América, presentan en la consideración de las cuestiones obreras producidas a raíz del desarrollo de los procesos productivos, una uniformidad de pensamiento y una similitud de reacción evidentemente más notable y acentuadas que las de cualquiera otro continente, incluso que los pueblos de la Europa milenaria; de manera que se podría decir con entera propiedad que entre ellas hay una federación tácita, de índole eminentemente republicana y democrática.

Estas afirmaciones—asaz conciliables con la realidad de los hechos—cobran un relieve mayor por la circunstancia de referirse a pueblos en vías de formación, como son las repúblicas de nuestro continente, que vienen incorporándose a última hora al ritmo vertiginoso y audaz de la economía capitalista de carácter mundial.

En las cifras que nos proporcionan las estadísticas nacionales y las encuestas realizadas por la Organización Internacional del Trabajo, está la demostración más categórica de lo que afirmamos; y que, por otra parte, sirve de justificativo al optimismo de quienes esperan de América Latina *la fórmula de armonía para los intereses sociales en lucha*. Porque ya no es un secreto que hay muchas mentalidades eminentes que,

al igual que los videntes, prevén un destino trascendente para nuestros pueblos en el porvenir de la Humanidad, y esperan que en ellos se ha de producir la síntesis de las culturas europeas y asiáticas, nueva senda para el cúmulo de las inquietudes humanas.

Entre estos videntes del pensamiento destaca con relieves marcados, uno de los personeros más ilustres y recios de la literatura contemporánea en Europa, ROMAIN ROLLAND, que en estricta justicia merece ser llamado «el gran europeo de la época», el que cree e invoca la misión histórica de América Latina en el porvenir de la cultura humana al dirigir uno de sus cálidos y cordiales mensajes a la juventud del continente. (1)

¿Pueden aspirar los países del nuevo mundo—que aun no consiguen la independencia de su economía—a desempeñar o a jugar un rol de primera magnitud en el concierto de la vida de las naciones?

¿Habrán de dar ellos a la dolorida humanidad del siglo xx una fórmula de organización colectiva mejor, en la que tengan cabida y se concilien los intereses vitales de todas las clases que forman la sociedad en nuestros días?

Si nos atuviéramos a las voces cordiales y llenas de optimismo de estos videntes del pensamiento humano, y en especial a las palabras del eminente escritor francés que hemos citado, no podríamos menos que concluir que hay una posibilidad entre dos de que sea la nación latinoamericana la que muestre una senda de mayor justicia y armonía sociales a la humanidad; jugando, por lo tanto, en los destinos de la misma un rol trascendente y de significación decisiva, como lo pronostican los vaticinios de buena voluntad a que hacemos referencia. Estas observaciones que pudieran llamarse perfectamente muestras del «exceso de optimismo latinoamericano», y que no son otra cosa que manifestaciones de una posición doctrinaria tan respetable como cualquiera otra, se refuerzan grandemente en vista de los acontecimientos bélicos que azotan a la mayor parte del mundo con nuevas calamidades y desastres, y en los que nosotros debemos desempeñar un papel de espectadores neutrales, pero no indiferentes, como fuera lo

(1) «Creo en la misión de vuestros pueblos. La presento y la invoco. ¡Federáos! No hay que perder ni un sólo día. Jóvenes de la América Latina, os envidio; tenéis que sacrificaros por ella, la causa más bella y heroica». Citado por Haya de la Torre, pág. 149 de ¿A dónde va Indo - América?

deseado por el criterio aislacionista llevado al plano de las relaciones interestatales, criterio que no cuadra con el estudio de interdependencia de los pueblos.

2. En nuestras repúblicas ha pasado a tomar el carácter de un axioma lingüístico la costumbre de usar la expresión «cuestión social» para designar los problemas que en la actualidad afectan a la clase proletaria, y que son el resultado—directo o indirecto—de las fórmulas jurídicas que presiden las relaciones de las clases sociales dentro del régimen económico capitalista. No puede negarse que este concepto etimológicamente pudiera prestarse para una interpretación y un uso de mayor amplitud; pero, es el caso que en la realidad solamente se le usa para designar los problemas inherentes al trabajo, y que son, sin duda, los que presentan una mayor gravedad en nuestros días y cuya solución se impone con más urgencia que cualesquiera otros.

Para que esta expresión consiguiera la significación y el alcance que indicamos, no fué menester que se produjeran en torno a ella pronunciamientos doctrinarios ni ideológicos de ninguna especie. Por otra parte, la referida acepción no ha provocado resistencias considerables, salvo una que otra voz aislada que protesta por el hecho de haberse así identificado la cuestión social con los problemas del trabajo, y no porque le asistan razones atendibles o de peso, sino más bien para servir determinadas concepciones políticas o sociales. (2)

Sintetizando lo dicho, podemos manifestar que esta significación ha pasado a ser de uso general, pues, ni en el plano doctrinario ni en el terreno de las luchas políticas dejan de empleársela en otro sentido o con otro alcance.

También nos parece interesante respecto de esto mismo, puntualizar la circunstancia de que para aplicarlo exclusivamente a las cuestiones del trabajo dejando a un lado los otros problemas, no haya sido necesario celebrar congresos o conferencias interamericanos con el objeto de que dichas reuniones hicieran pronunciamientos categóricos respecto de su uso. Ha predominado aquí, como en muchas otras cosas de la vida,

(2) En su memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, «La Doctrina Liberal y la Cuestión Social», sostiene el señor L. Errázuriz P. que la expresión «la cuestión social» abarca la totalidad de los problemas que afectan la vida del hombre en sociedad, pág. 73.

el sentido común, que estima más conveniente su empleo con la referida significación que no con una elástica y de mayor extensión, a fin de evitar confusiones de terminología. Analícese concienzudamente los trabajos de los publicistas, referentes a las materias que abarcan las ciencias sociales y podrá comprobarse la efectividad de lo que sostenemos.

Muchas razones podrían aducirse para justificar una identificación de expresiones y de significados como la expresada, todas ellas por demás sensatas y atendibles. Pero la mejor de todas las razones que pueden darse para justificar este procedimiento, es el motivo de orden práctico a que hemos aludido y que puede concretarse en la necesidad que hay de simplificar el empleo de la terminología social, a fin de evitar las confusiones de lenguaje o de léxico. Cuando en una ciencia cualquiera se recurre al empleo de términos de significado elástico o ambiguo, se deja abierta la puerta a toda suerte de interpretaciones antojadizas o unilaterales, que la mayoría de las veces no responden sino al afán de imponer a todo trance nuestras convicciones ideológicas, aunque sea a trueque de falsear la verdad de los hechos o la claridad y precisión de las ideas.

En conferencias, tesis y publicaciones de índole social los estudiosos de estas materias han prestado una acogida favorable al alcance de la expresión en estudio, que la hace comprensiva en su integridad de las cuestiones del trabajo. Podríamos citar al respecto infinidad de publicaciones que ponen en evidencia esta circunstancia, impresas en todos los idiomas. Sin embargo, en homenaje a la brevedad y a la concisión, nos limitamos a dar aquí algunas de las más usadas en nuestro medio universitario.

Olgiate, tratadista italiano citado por don Francisco Walker en su cátedra de Derecho del Trabajo de la Universidad de Chile, define la cuestión social como *el conjunto de males que reinan actualmente en la sociedad respecto del trabajo, de los cuales deseamos conocer las causas y buscar los remedios.* (3)

El Papa León XIII que ha sido quien ha dictado las normas políticas sociales de la Iglesia Católica, estima — según las palabras del publicista chileno señor Bartolomé Palacios— que *la cuestión social no la constituye el hecho, antiguo como el mundo,*

(3) Francisco Walker L., Curso de Derecho del Trabajo, pág. 18.

del pauperismo. La constituyen los conflictos entre el capital y el trabajo. (4)

Un tratadista alemán de estos últimos lustros que ha estudiado muy a fondo la política social de la post-guerra de 1914, Ludwig Heide, hace notar que *la cuestión social de nuestros días continúa siendo, en forma predominante, cuestión obrera (industrial y agraria).* (5)

No cabe duda que al dar a los problemas de la clase trabajadora la denominación de «la cuestión social» sin agregarle ninguna clase de modificaciones o adjetivos, se ha tenido la intención de colocarlos por encima de todas las cuestiones que afectan la vida colectiva, dándoles con ello el valor y el relieve que necesariamente deben tener, desde el momento que entrañan interrogantes de vida o muerte para el régimen económico y social que nos rige. Por lo demás, siendo estas cuestiones las que más interesan o importan a las clases sociales de cada uno de nuestros países, la promesa de su pronta y adecuada solución ha pasado a ser la plataforma de estilo que esgrimen los partidos políticos que aspiran a la conquista del poder público mediante el apoyo de la masa trabajadora, aun cuando estén muy lejos de sentirla sinceramente.

¿Es lógico o razonable dar a los problemas de la clase trabajadora una importancia tan extraordinaria y considerable, en relación con las otras cuestiones de índole social que también afectan la existencia colectiva?

¿Se guarda una estricta ecuación de proporcionalidad al atribuirles un valor y un relieve tan notable, cuando se los coloca por encima de todos los otros problemas pendientes?

Resulta casi innecesario abrir discusión sobre el contenido de estas interrogaciones, en circunstancias que la pura y simple observación de la realidad latinoamericana, lo mismo que en el resto del orbe, se encarga de justificar el criterio de quienes le atribuyen una importancia tan considerable a estas cuestiones; criterio que, por otra parte, es el del común de las personas. Si en esta época se ha producido el hecho más transcendental de la vida pública de las naciones: la rebelión y el advenimiento del proletariado al primer plano de

(4) Bartolomé Palacios, *Renovación del Mundo Social*, pág. 14.

(5) Ludwig Heide, *Compendio de Política Social*, pág. 14.

la política (6), no ha sido por mera casualidad, o porque la conveniencia de los partidos políticos o la voluntad de los pensadores lo haya impuesto arbitrariamente. Ha sido la existencia misma de los proletarios como clase social, con sus dolores y sus miserias, la que ha traído al primer plano de la cosa pública los problemas del trabajo, haciéndolos aparecer como las cuestiones de mayor trascendencia para la vida colectiva.

Estas cuestiones plantean un dilema de graves contornos para la estabilidad misma de la sociedad humana, que puede reducirse a los términos siguientes: o bien continúa la convivencia social en la misma forma que hasta ahora, es decir, bajo los mismos ordenamientos jurídicos y morales, lo que entraña para la clase proletaria una causa de degeneración física e intelectual y de pauperización creciente; o bien se produce su transformación hasta en sus cimientos mismos, mediante la acción de las clases trabajadoras organizadas que propugnan una solución clasista de los problemas del trabajo. Es, como se expresa, un dilema de vida o muerte para la sociedad capitalista burguesa, y, a juzgar por los signos visibles, la hora de su dilucidación no parece estar muy lejana en el tiempo.

Al dar a los sucesos y a los fenómenos de orden colectivo que se han ido desarrollando en el seno de nuestra sociedad un carácter de tanta gravedad e importancia, no nos hemos visto impulsados ni por una actitud parcial o partidista, ni por los dictados dogmáticos e intransigentes de determinada ideología económica y social. Ha sido la observación de las cosas como se ven a la simple vista lo que nos ha llevado a formular las conclusiones expuestas; y, al mismo tiempo, a considerar las cuestiones obreras como los problemas máximos de la llamada economía capitalista. Un análisis imparcial y detenido del organismo social, en el que predomina en forma ostensible el capital financiero, conduce lógicamente a las conclusiones categóricas y terminantes que hemos presentado sobre el porvenir del mismo. Desde el momento que gravitan en su interior el capital y el trabajo, como fuerzas

(6) El ilustre pensador español, señor José Ortega y Gasset, no supo aquilatar en su verdadero significado el advenimiento de los proletarios al primer plano de la vida pública: erradamente habla en su obra, «La Rebelión de las Masas», *del advenimiento de las masas*.

antagónicas irreconciliables, estamos autorizados para pensar y afirmar las cosas de la manera que lo hemos hecho; y a creer que «la hora de la decisión» (esta expresión por demás acertada, se la debo a la literatura francesa) no se halla lejos.

¿No será conveniente, por lo mismo, buscar y analizar la causa que separa al capital y al trabajo, elementos concurrentes en la creación de la riqueza, en forma irreconciliable y los hace chocar o luchar por el predominio? Es evidente que sí, no sólo es conveniente sino es necesario adentrarse, aunque brevemente, en una cuestión de tanto interés para la mejor comprensión del problema en estudio.

El régimen social y económico imperante concede al capital la facultad o el derecho de distribuir, casi a su entero arbitrio, las riquezas producidas con el concurso de la naturaleza del capital y del trabajo; vale decir, lo hace árbitro en el proceso de mayor significación para la existencia de los seres humanos. Una de las consecuencias fundamentales de un sistema tan injusto como éste, es la existencia de la «cuestión social», o en otras palabras, de los problemas que aquejan a seres humanos. Una de las consecuencias fundamentales de un sistema tan injusto como éste, es la existencia de la «cuestión social», o en otras palabras, de los problemas que aquejan a la clase obrera y que entrañan una causa de desequilibrio colectivo.

El dominio o propiedad privada del capital que financia las diferentes actividades económicas, importa para la burguesía una situación de privilegio y prepotencia en relación con el factor trabajo; situación que se traduce en el terreno de la vida pública, en la dictadura política del poder financiero. Pero, a medida que la clase proletaria se posesiona de su papel en los procesos de la producción, unifica y precisa sus aspiraciones, este predominio del capital corre el peligro de perder su situación de privilegio. En nuestro tiempo, los trabajadores no sólo aspiran a mejorar su condición de vida sino que proclaman también la necesidad de poner término a un ordenamiento jurídico que faculta al capital para distribuir los bienes económicos, mediante la conquista del poder político por medios legales o revolucionarios.

Nada de extraño es, por lo tanto, que se dé a las cuestiones del trabajo un carácter trascendental, y que se las estime como las más graves para el mantenimiento de la estabilidad

social; y que, por lo mismo haya dado en llamarlas así a secas «la cuestión social».

¿Quiere decir esto—como alguien lo pretende por ahí en el terreno de la política—que se esté negando o desconociendo la existencia de numerosas otras cuestiones, también de carácter y contenido social, a cuya solución dedican buena parte de sus esfuerzos los gobernantes y los estadistas?

Por supuesto que nó; nada autoriza para suponer que, al dar a nuestra cuestión una valoración como la referida, se tenga la pretensión de negar lo que es una realidad y una evidencia: la existencia de muchas otras cuestiones asimismo de carácter social, cuyo conocimiento y estudio es materia de otras disciplinas sociales ajenas al Derecho del Trabajo, y cuya solución queda al margen de lo que en sentido estricto se llama Política Social.

Lo que pasa es que estas otras cuestiones no tienen tanta gravedad o importancia como los problemas del trabajo, desde el momento que no entrañan una lucha entre las clases económicas. Son problemas que nó afectan exclusivamente a los individuos de una determinada clase social, sino que afectan al hombre individualmente, no obstante de alcanzar sus más altos porcentajes dentro de la clase proletaria o desvalida.

Hacemos referencia a ese numeroso grupo de problemas que, como el alcoholismo, la delincuencia, el analfabetismo, la mala organización de la familia, la prostitución, las enfermedades de trascendencia social, etc., constituyen males endémicos en los países de América Latina; y cuya existencia se deja sentir de diferentes maneras en todos los ámbitos de la sociedad.

No puede ponerse en duda que todos éstos son también problemas de fisonomía social, y que, por lo tanto, atañen a la sociedad entera sin distinción de clases. Pero, estas consideraciones no son justificativos suficientes para exagerar su valor y desfigurar su naturaleza íntima, a fin de ubicarlos dentro de la expresión «cuestión social», que por muchas y muy atendibles razones se utiliza exclusivamente para designar otros problemas de mayor trascendencia, cuales son los inherentes al trabajo, y que atañen exclusivamente a la clase proletaria de resultas de un determinado ordenamiento jurídico: el liberal individualista.

3. De las apreciaciones hechas respecto al sentido y al alcance que tiene entre nosotros el concepto en estudio, y su empleo como expresión sinónima o comprensiva de los problemas de los asalariados, podemos extraer y deducir una serie de elementos esenciales que nos permiten fijar *la naturaleza íntima del mismo*. Mediante un procedimiento como el indicado, se consigue establecer entre las cuestiones del trabajo y las otras que forman el conjunto de los demás fenómenos sociales, una separación conveniente y que permite evitar se confundan entre sí por la similitud de terminología.

El análisis de estos elementos que llamaremos de la naturaleza de la «cuestión social» nos permitirá, por otra parte, tener una visión más cabal de la política social aplicada hasta la fecha para darle solución; a la vez que así conseguiremos juntar mayores antecedentes para valorar las tendencias ideológicas que aspiran a la conquista del poder político, a fin de implantar el ideal de política social que propugnan.

Como primera observación, debemos decir que la «cuestión social» es un problema de clase en el más estricto sentido de las palabras. Es el problema de la clase proletaria por excelencia, en nuestros días. Los trabajadores manuales e intelectuales son los que sufren directamente todo el rigor de ella; cabría decir que son el sujeto pasivo del mismo, no obstante reconocer que su efecto se deja sentir, de una u otra manera, en los más apartados sectores de la sociedad. Es cosa que no admite discusión, que el problema enunciado afecta a los obreros como clase social, y no como individuos aislados; y que, por lo mismo, los movimientos de agitación revolucionaria que entre ellos prenden, consciente o inconscientemente giran en torno suyo. Las otras reivindicaciones de carácter político que agitan, no son más que simples pretextos para abordar la consideración del problema del trabajo.

Como signo externo o visible de su existencia, se puede anotar la situación de miseria, desamparo y degeneración en que se desarrolla la existencia de los obreros, en contraste increíblemente pronunciado con la vida opulenta de los propietarios del capital financiero. ¿No es lógico y natural que los obreros protesten o se revelen contra un orden económico social en el que, junto a la más negra miseria, existe una vida de opulencia y de goces casi sin límites?

El estado de madurez y plenitud a que ha llegado la civili-

zación occidental posibilita para todos los miembros de la sociedad, una existencia en la que puedan disfrutar ventajas y comodidades materiales que otras épocas no vieron. Hoy día el rendimiento de la producción se ha acrecentado en forma que ni siquiera sospecharon los economistas de otras épocas. Pero, aunque resulte paradójal, el pauperismo y la miseria siguen existiendo con mayor intensidad que antes. De todas maneras, hay que hacer presente que la miseria de ahora es distinta a la de épocas pasadas: esta miseria de nuestros días es una consecuencia del ordenamiento jurídico individualista del sistema económico que confiere el derecho de distribución de las riquezas al dueño del capital, con menosprecio injustificado del factor trabajo muscular.

La clase obrera está en una situación de franca desventaja económica en el seno de la actual sociedad. Por encima de ella, la burguesía capitalista ejerce un predominio que se manifiesta en todos los órdenes de la vida; resultando así el trabajador como clase social, en estado de sumisión económica.

Reiterando lo dicho, podemos asegurar que los problemas que constituyen «la cuestión social», y cuyo origen incide en las relaciones de producción de la riqueza, tienen un carácter específicamente clasista, y como tales deben ser estudiados y resueltos. Son una especie de común denominador de la vida de los trabajadores en todos los países; común denominador que, a la postre, ha venido a crear en el mundo un franco movimiento de solidaridad internacional obrera, y una afinidad no desmentida de los intereses clasistas de los trabajadores del mundo.

La clase proletaria de América, que ha sido la última en tener conciencia de sus problemas y de sus intereses, ha entrado en estos últimos años a una etapa de lucha abierta y decidida contra la prepotencia económica de la burguesía capitalista. El movimiento social de los últimos veinte años, acusa una marcada tendencia del trabajador a intervenir en las luchas políticas por la conquista del poder, como clase social organizada en partido político. Este hecho ya es una demostración efectiva de la fuerza y del poderío de las clases productoras, que van alcanzando el afianzamiento de su conciencia social. Conscientes de sus intereses económicos y de sus problemas, los obreros participan en la actividad política de los partidos revolucionarios, a fin de conseguir un mayor

equilibrio económico y social en el seno de la colectividad. De lo cual ha derivado la llamada lucha de clases.

En un sistema económico en que los intereses de los factores que concurren al proceso de la producción son contrapuestos o antagónicos, faltalmente las clases sociales se ven obligadas a entablar una lucha para establecer su predominio. En América de los primeros años de la Independencia, durante el período de iniciación de nuestra economía, la lucha de clases no pasaba de ser una pugna sorda de intereses, cuyo resultado final se reducía siempre a una completa imposición de las condiciones que el capitalismo naciente quería implantar a los obreros. Estos que no mantenían vínculos de solidaridad entre sí, debido a las mismas proyecciones de una economía enteramente agraria, no se hallaban en condiciones de pesar con la fuerza del número en la balanza de las relaciones productivas.

Empero con la intensificación del proceso de capitalización en América, los obreros se han ido compenetrando de la afinidad de sus intereses, hasta llevar la lucha de clases a un terreno de mayor violencia y acometimiento. Hoy podemos constar que la lucha de clases ha rebalsado el terreno de la simple pugna de intereses, y los trabajadores ya no sólo buscan mejores condiciones pecuniarias en las prestaciones del trabajo, sino que luchan para echar por tierra el ordenamiento jurídico existente, a fin de reemplazar el actual sistema que faculta al capital para hacer a su arbitrio la distribución de las riquezas.

En el entreacto de esta lucha desencadenada entre burguesía y proletariado, llamada con mucha propiedad «lucha de clases», el obrero procura realizar la venta de su fuerza de trabajo al mayor precio que le permita el mercado de la libre concurrencia, en tanto que el capitalista ve la manera de hacer su adquisición al menor costo posible. Como están ordenadas las cosas en el régimen imperante, no es extraño ni extraordinario que sea el último quien termine por imponer sus condiciones de compra. La propiedad de los medios de producción y la libertad contractual son aliados decisivos del propietario en la fijación del precio de compra de la fuerza del trabajo.

El hecho de ser supeditada contractualmente en una clase por otra, ha traído como consecuencia en la conciencia del

trabajador, la pérdida de su confianza en la eficacia de los medios legales existentes y en las fórmulas de arreglo ofrecidas e impuestas por los patrones o propietarios. De ahí que hayan entregado irreflexivamente la realización de sus aspiraciones en brazos de cualquier doctrina que les ofrezca el cambio de la situación reinante, por descabellada que sea ésta ante los ojos de la razón.

¿Qué actitud adopta entre tanto la burguesía de nuestros países ante el giro inusitado que están tomando las pretensiones de los trabajadores, orientadas, como queda dicho, hacia el cambio violento del régimen. En nuestros días su actitud es esencialmente defensiva y se halla subordinada al empleo de métodos violentos o extremistas, para combatir las pretensiones de sus contendores. De la misma manera que los trabajadores han organizado cuadros de choques o resistencia para el sostenimiento de la lucha de clases y para su pronto desenlace, la burguesía ha organizado milicias y partidos fascistas armados con el objeto de ahogar las tentativas revolucionarias del obrero, a fin de mantener la inmovilidad de su prepotencia económica y social. También en el terreno estrictamente económico utiliza métodos tendientes a inhibir o paralizar toda rebelión de la clase trabajadora, pudiendo citarse entre ellos como los más eficaces, los siguientes: las cesantías colectivas, el lock-out o paralización de las faenas, la corrupción de los dirigentes obreros mediante la concesión de situaciones de privilegio, la persecución y el despido de los cabecillas de los movimientos de protesta o descontento.

Las observaciones expuestas permiten afirmar que la lucha de clases, cuyos efectos se palpan en todos los países de economía capitalista o semi capitalista, tiene minada por su base la organización social; y que esta lucha no es producto de elucubraciones abstractas, como se sostiene con frecuencia, sino que ella viene a ser por el contrario, un hecho profundamente real y efectivo, cuya causa incide en las relaciones injustas de los procesos productivos. Por esto mismo, resulta pueril e ingenuo pretender, como lo hacen algunos pro-hombres de nuestro mundo político, la cesación o el desaparecimiento de la lucha en cuestión mediante una simple declaración escrita o de carácter verbal.

Lo que sí es propio sostener, en relación con este fenómeno social que pone frente a frente y en actitud irreconci-

liable a las clases económicas, es que bien se está de parte de la burguesía, o bien de parte de los proletarios. Pero su existencia no puede quedar subordinada al deseo y al afán que nos guía, de querer que las cosas se hagan según nuestras particulares apetencias, por disparatadas o irracionales.

¿Por qué lucha el proletariado? ¿Acaso lo hace, como sostienen numerosas personas, por conquistar una situación tal en la sociedad que todos sus miembros estén a un mismo nivel en relación con la riqueza poseída?

Una revolución para realizar una política distributiva absolutamente igualitaria, es como una especie de sueño que se agita en lo hondo del alma simple e infantil de la gran masa de los trabajadores; pero no es ni puede ser el ideal de política social que ponga término a la cuestión social y a la lucha de clases. De consiguiente, no es ni puede ser un objetivo perseguido por la vanguardia del proletariado compenetrada de sus verdaderos intereses. Pasa con esta aspiración inconsciente de absoluto igualamiento social, algo semejante a lo que le sucedió hace diez siglos a los cristianos de la Edad Media, que esperaban para el año mil la vuelta de Cristo a la tierra, que vendría a instaurar el reinado de Dios y a realizar el comunismo integral en la existencia colectiva, tal como «se había conocido en la edad de oro de los tiempos de Júpiter» (7). Es decir, el llamado sueño milenario o «Quitialismo» medieval.

Las creencias que tiene actualmente la masa amorfa del proletariado respecto de una igualitaria repartición de las riquezas, no tienen otro significado que de desquite tomado en contra de una clase como dominante, que ha disfrutado durante siglos, y con exclusividad, de todas las ventajas y goces que confiere la posesión del capital.

Desgraciadamente los demagogos, parásitos endémicos en la sociedad que nunca faltan, se aprovechan de estas simplezas del alma popular y las explotan en su beneficio exclusivo, consiguiendo mediante la promesa de su realización el favor y el apoyo de las masas, para llegar a obtener situaciones personales espectables en la vida pública de nuestros jóvenes países.

(7) Véase al respecto la obra de Max Beer, «Historia General del Socialismo y de las luchas sociales», pág. 98.

Sin embargo, es necesario dejar bien establecido que el proletariado, que ha alcanzado madurez y conciencia de clase, no agita estos sueños estilo quilliatismo como ideales por alcanzar. Los objetivos que persigue son nacionales y posibles, y se entroncan sólidamente en la realidad y en la conveniencia de los trabajadores. El proletariado americano proclama que lucha por el establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico, económico y social en el que la facultad de distribuir las riquezas creadas socialmente, no resida con exclusividad en una determinada clase social: la de los poseedores. Considera que la forma de llegar a una adecuada solución de la cuestión social no es cosa de cambiar este o aquel gobierno y este o aquel organismo burocrático, sino que incide esencialmente en la sustitución de la actual organización colectiva—basada en la propiedad privada de los medios de producción, la libertad contractual y el mercado de la libre concurrencia—por otra organización en que no haya prepotencia económica de ningún determinado sector social.

Sintetizando lo expuesto sobre estos tópicos de tan candente actualidad, insistiremos en que la «cuestión social» es por encima de toda consideración, un problema esencial y eminentemente clasista; que en la actualidad trae separadas a las clases económicas en dos bandos antagónicos, que luchan a fin de conquistar el predominio o la prepotencia.

Otra característica de los problemas del trabajo, que conviene destacar con especial relieve, es el hecho de que estas cuestiones se produzcan con ocasión de las relaciones productivas y durante el desarrollo de los diferentes procesos de la economía capitalista; razón por la cual también han sido llamados, con mucha propiedad, cuestiones económicas y sociales de los asalariados.

La circunstancia de producirse durante el curso de la economía actual, junto con el hecho ya destacado de afectar en forma directa y exclusiva a una clase social, la de los proletarios, constituyen las características más salientes de la cuestión social al mismo tiempo que son los elementos que permiten fijar y precisar su naturaleza íntima o intrínseca. Ellos ubican o sitúan en el terreno de la fenomenología social, el conjunto de problemas económicos sociales de los obreros; a la vez que tienen la virtud de dar a éstos el relieve y la trascendencia que en justicia les corresponden.

Es un hecho innegable que en la producción de los bienes de que se nutre la economía universal, el trabajo juega un rol de primera magnitud: mediante su concurso se hace posible la elaboración, el transporte y la circulación de los mismos, hasta dejarlos en condiciones de ser consumidos en el mercado. Por lo mismo, resulta del mayor interés averiguar la manera cómo es retribuida la intervención del obrero en todos los procesos económicos; y, si esta retribución guarda la debida relación de proporcionalidad con el valor económico del mismo esfuerzo. Por de pronto, repetiremos que el régimen jurídico existente faculta al capital, para determinar la forma y la cuantía de la retribución o participación que a los trabajadores corresponde en las riquezas producidas. Como el medio se llama ordinariamente salario o remuneración del trabajo, se ha dado en llamar también al capitalismo, el régimen económico del salariado.

Desde el punto de vista estrictamente equitativo, la estimación del factor trabajo como fenómeno concurrente en la elaboración de las riquezas, debe hacerse bajo una doble forma: 1.º En relación con las circunstancias del medio ambiente en que se ejecutan las faenas productivas dentro de la actual organización económica capitalista; y 2.º En cuanto a la forma de remunerar el trabajo y el esfuerzo obrero.

Ambos aspectos tienen directa y estrecha conexión con las funciones fisiológicas fundamentales de la vida del trabajador y de su familia o prole, por lo que es necesario tomarlos especialmente en consideración a fin de adecuarlos a las necesidades de la faena y a los resultados materiales de la economía.

La revolución industrial que se ha operado en los sistemas de producción y cuyos resultados han sido la instauración del capitalismo a lo largo de estas dos últimas centurias, se ha hecho a base del máximo aprovechamiento de los adelantos científicos en la técnica económica; manifestándose especialmente este hecho en la maquinación de las faenas y en la compleja y dividida organización del trabajo. Máquinas y complejidad en grado creciente son los signos de la época en el campo de la economía, particularmente en lo que dice relación con la industria febril y con la minera. En Indo-América aún no se ha establecido toda la trama complicada del capitalismo, por lo que nos es dado que entre nosotros

alterne el método primitivo de explotación industrial (particularmente en la industria agraria o de la tierra), junto a la técnica científica y racionalizada de la monoexplotación capitalista esencialmente tal (trabajo de las minas, de los ingenios azucareros, del caucho, del petróleo).

En donde existe la empresa típicamente capitalista, como en el caso de las monoexplotaciones indicadas de los países latinoamericanos, el trabajador da la impresión de ser un simple tornillo o pieza del complicado mecanismo de las máquinas que constituyen la instalación industrial; su vida, por ende, se halla expuesta a las mil y mil contingencias que entraña el diario contacto con tan complicados mecanismos. No es extraño, entonces, que el número de los accidentes del trabajo haya sufrido un notable aumento, como consecuencia de la variación de las circunstancias del medio ambiente en que se realizan las faenas. Trabajar significa, en el lenguaje económico, arriesgar a diario la vida o la integridad física. Súmese a estos graves hechos el mayor desgaste nervioso que sufre el organismo de los trabajadores, a causa del estado de tensión permanente a que está sometido para precisar los riesgos y las contingencias anexas al trabajo. La observación de la realidad conduce a la siguiente conclusión: el sistema actual de trabajo en los países latinoamericanos, que presenta el doble carácter de ser primitivo o feudal, por una parte, y capitalista o científico, por la otra, importa una circunstancia de mayor agotamiento nervioso y corporal en la ejecución de las faenas en el segundo de los casos indicados, pero el hecho de la facilitación de las faenas por la intervención de la máquina.

Sin embargo, una economía como la capitalista, construida sobre principios egoístas y especulativos, que no otra cosa es el liberalismo individualista, no entrará, a pesar de la verdadera importancia que importa para la vida del trabajador, en un medio ambiente complejo y lleno de riesgos, como es el de las faenas industriales en la actualidad. Al capital que financia las empresas no le interesa otra cosa que acrecentar la potencialidad productiva de la industria, con el fin de lograr el mayor rendimiento en la elaboración de las riquezas. De esta manera, las ganancias o beneficios del capital crecerán en progresión proporcional al rendimiento económico.

El capitalista compra en forma global la fuerza del trabajo por un precio determinado llamado salario, para que los obreros ejecuten la labor productiva según el sistema y bajo la forma que el tiene implantado en su empresa. ¿A título de qué o mejor dicho en virtud de qué relaciones contractuales pactadas habría de entrar a preocuparse de cosas ajenas al rendimiento productivo y a la subsiguiente remuneración del trabajo? Desde el momento que el trabajador ha entrado a prestarle sus servicios libremente, por determinación de su propia voluntad, el capitalista razona que no tiene otras obligaciones que las de remunerar el trabajo. Si por desgracia los obreros se accidentan durante la ejecución de las faenas, y pierden a consecuencia de ello la capacidad productiva, la renta disminuirá en un grado cualquiera; al empresario aún le queda una puerta de escape frente a tales eventos: la contratación de nuevos trabajadores en el mercado de los brazos. Los obreros incapacitados, o con un menor rendimiento, se las arreglarán por su cuenta, para ubicarse en el campo eminentemente mercantilizado de la producción de la riqueza; pero tales consideraciones, no tienen por qué preocupar seriamente al capitalismo, imbuído como está de un liberalismo individualista exagerado.

¿Qué consecuencias ha traído la mecanización y la racionalización de los procesos de la economía? Una de trascendental importancia para el porvenir físico de la nacionalidad americana: el agotamiento y la degeneración de la raza. Si se compara al trabajador de épocas pasadas, que nos describen los historiadores, con el de la nuestra, llegaremos a la dolorosa observación que el último es físicamente inferior al primero, no obstante todo el progreso conseguido por la ciencia y por la civilización. Una actitud de indiferencia por la suerte del trabajador, expuesta a graves peligros de degeneración física con ocasión de las faenas industriales, constituye una amenaza indiscutible para el porvenir de nuestra nacionalidad.

No obstante que los gobernantes de nuestros países de estos últimos años, han continuado siendo la genuina expresión de la clase burguesa imbuída de liberalismo, han orientado su política hacia la protección corporal de los trabajadores, para defender la raza de la degeneración y del debilitamiento. Indudablemente que tales medidas no pueden tener otro carácter que el de meros paliativos de esta cuestión, practi-

cados como formas de la caridad y la compasión llevadas al terreno de la política, pero no para realizar una determinada fórmula de justicia social. De todas maneras, conviene hacer presente que en la actualidad se acentúan la preocupación estatal y las iniciativas privadas, a fin de cerrar el paso a la decadencia física que está haciendo presa en el organismo del trabajador latinoamericano.

Ya anotamos que el otro aspecto que importa relieves, respecto del carácter económico de los problemas obreros, es el que se refiere a la remuneración del trabajo. Cuestión es ésta que tiene directa contingencia con la aplicación o no aplicación de la justicia distributiva en el campo de las relaciones productivas. Por de pronto, si al obrero le cabe un papel de primera magnitud en la elaboración de los bienes de que se nutre la economía mundial, es algo que debe merecer especial consideración lo que se relacione con el salario o remuneración del trabajo.

Primera mente, habremos de preguntarnos si para el efecto de remunerar al obrero, el capitalista entra a considerar la importancia que éste tiene en los diferentes procesos de la producción, o si por el contrario la determinación del salario es una operación arbitraria y que nada tiene que ver con los dictados de la justicia distributiva.

El ordenamiento jurídico que preside la organización social en nuestros días, descarta toda posibilidad de que pudieran tenerse en cuenta para la determinación del salario otros factores que los que fijan la curva de los precios en el mercado de la libre concurrencia; aun cuando esto contradiga el deseo muy altruista de esperar fórmulas de justicia en la distribución de los bienes producidos socialmente.

El régimen del salario no significa, en otras palabras, sino el hecho de residir en la clase propietaria del capital la facultad de hacer la distribución de las riquezas; no obstante que éstas sean el resultado de los esfuerzos mancomunados de las diferentes clases que intervienen en la economía. ¿Qué razones justifican esta situación? El proletariado encuentra que ninguna; considera que la burguesía no tiene mayores méritos que él para ser sujeto de esta facultad. Por lo mismo, él se declara disconforme con un ordenamiento jurídico que —según su particular punto de vista— importa el reconocimiento del desequilibrio social, junto con la aceptación de

una situación de menoscabo o menosprecio respecto del proletariado. De todas maneras, tal como están las cosas no cabe sino aceptar dicho ordenamiento legal de la distribución de las riquezas, cuya base más sólida reside en la propiedad privada de los medios de producción.

Cualquiera nueva fórmula que se implante con respecto al régimen del salario dejando intacto el régimen de la propiedad privada cuando obedezca al deseo de mejorar la condición de vida de los obreros, no puede tener sino carácter de un paliativo o de medida transitoria de arreglo de esta cuestión; ya que el nudo gordiano de esta cuestión reside en el ordenamiento jurídico basado en la propiedad, la libertad contractual y la libre concurrencia al mercado.

Repetimos, pues, que actualmente entre nosotros (así como en donde existe economía capitalista) el salario o precio del trabajo, es determinado en forma más o menos arbitraria por el capitalista o empresario. Dentro de este proceso, el trabajo tiene las características principales de los bienes y de las mercaderías que circulan en el mercado de la oferta y de la demanda; pero, con el agregado que siendo el trabajo el único medio del subsistencia del obrero, sus alzas o bajas tienen un significado vital para éste. Sin embargo, esta misma consideración obliga a los obreros a renunciar por anticipado a toda expectativa de discusión de las condiciones de salario que le impone el patrón, ya que la discusión o la protesta significa el no empleo, es decir, la carencia de los medios de subsistencia. Además, la ignorancia y el estado de semi-analfabetismo en que se encuentra la gran masa de los trabajadores de Indo América, es otra circunstancia más que pesa negativamente en contra de los obreros, respecto de la fijación de la remuneración del trabajo.

Es cosa de lógica elemental que el capitalista trate de remunerar con el salario más bajo posible a sus asalariados: así será mayor su renta o beneficio. Podemos poner frente a frente como términos antagónicos, en consecuencia, al salario y al beneficio del capital. Entre ambos no existe ninguna ecuación de proporcionalidad o de justicia relativa a la distribución de la riqueza, de suerte que el contraste entre ellos acusa una desigualdad considerable, tal vez como nunca se ha observado otra igual en el curso de la historia. De lo

cual ha resultado: que el capitalista se ha hecho cada vez más rico y el trabajador más pobre.

La acumulación de las ganancias, a título de renta o beneficio del capital en manos de una reducida burguesía ha venido provocando el desaparecimiento paulatino de una parte considerable de las llamadas clases medias, que han pasado a tener también el carácter de asalariadas. Tal es el caso, entre numerosos otros, de los empleados públicos y particulares, profesores primarios y otros profesionales, que económicamente pueden estimarse como pertenecientes a la clase proletaria, desde el momento en que su única fuente de entradas está constituida por la remuneración de su respectivo trabajo. Es impropio desconocer a estas personas el carácter indicado, en atención a que viven con un mayor confort que el obrero manual, aun cuando vivan en la intimidad de su hogar una tragedia económica tanto o más dolorosa que la del obrero.

La cuestión de la falta de equidad en la distribución de la riqueza, no ha sido abordada en forma detenida en las Repúblicas Latinoamericanas; no obstante existir un estado de agitación permanente, la mayoría de los casos sorda, en la masa trabajadora en torno a ella. En esta última década, los partidos revolucionarios de avanzada han hecho caudal doctrinario de la necesidad de provocar una mayor equidad en la distribución de los bienes, hasta lograr el ideal de la justicia distributiva, que nadie define pero que todos usan o proclaman.

Resumiendo lo dicho sobre las características de índole económica de la «cuestión social», podemos repetir que ellas resultan del hecho de que ella se origine durante el curso de procesos de la economía. De consiguiente, la solución que se le busque no puede hacer olvido de ellas, a fin de obtener una solución integral. Hasta ahora, la política social realizada al respecto peca y ha pecado de ser fundamentalmente unilateral, por cuanto ha tratado de buscar, en medidas legislativas desconectadas de la realidad, su enmienda haciendo olvido de las características o elementos esenciales que forman en conjunto su naturaleza.

Después de somero examen realizado sobre la naturaleza especial de los problemas en estudio, y la determinación de los que se han considerado sus principales elementos cons-

titutivos, hay conveniencia en indagar la utilidad que prestan a su adecuada solución las consideraciones expuestas. Dos líneas directrices nos servirán para apreciar la acción social realizada, que se basan precisamente en los dos elementos que hemos destacado: el carácter clasista de los problemas del trabajo y el hecho de producirse con ocasión de la producción económica. El mencionado carácter clasista entronca a la política social con la justicia social, y el segundo de los aspectos la hace incidir en el terreno de la política económica.

Resulta así la política social una actuación colectiva en beneficio directo de una clase social: la proletaria, condicionada por las circunstancias del medio ambiente en que debe realizarse. Conviene, en consecuencia, referirse al medio económico-social de América a fin de tener una visión panorámica más acabada de la cuestión social.

4. La estructura social y económica de América Latina, ofrece un cúmulo de peculiaridades que la distinguen del grupo de entidades económicas que forman la trama del capitalismo mundial. Es cierto que el capitalismo es un fenómeno de carácter universal en nuestra época, cuyas redes enlazan en una trama compleja y admirable los diferentes países de la tierra; lo que da como resultado que fenómenos que afectan la convivencia humana en las latitudes más distantes, tengan similitudes y semejanzas verdaderamente notables.

Los problemas que constituyen la cuestión social en lo fundamental, son iguales para los obreros de cualquier país de la red económica internacional. Ya expusimos en otra parte, que este fenómeno constituye una especie de común denominador de la existencia del trabajador en toda la tierra; común denominador que ha terminado por provocar la solidaridad internacional del proletariado. Aun cuando Carlos Marx, el eminente pensador que iniciara el período científico del Socialismo, no hubiera lanzado su voz de unión a los proletarios de todos los países, seguramente éstos habrían iniciado la etapa internacional del movimiento obrero junto con la internalización del capitalismo.

Sin dejar de reconocer el carácter universal de los problemas sociales, es necesario poner de relieve un conjunto de características del medio ambiente, que imprimen a la cuestión social en Indo América un sello netamente indo-ameri-

cano, que la hace diferir en forma notable de las características que presenta en otros continentes. Por supuesto que también en Asia, Norte América, Europa o Rusia, los problemas del trabajo adquieren una fisonomía inherente al medio y de contornos particulares, a pesar de todo su universalismo que forma su esencia y su naturaleza intrínseca.

Se puede sostener y afirmar, sin miedo a ser contradicho, que los problemas obreros ofrecen en nuestro continente razgos o características muy propios sólo de aquí. Por consiguiente, habrá de realizarse también su estudio bajo este aspecto, en la inteligencia de que la política social indo-americana habrá de someterse a una revisión que la encuadre con nuestra realidad económica y social, esto es, con sus proporciones y sus contornos particulares.

¿Esto importa una exageración del valor que se le pueda atribuir a los elementos del medio ambiente, con perjuicio de la naturaleza internacional de la cuestión debatida? Por supuesto que nó, de ninguna manera se pierde o se olvida lo fundamental en ella, cuando se la circunscribe a su verdadera realidad y a sus efectivas dimensiones. Sin embargo, es necesario tener presente que bajo ningún aspecto, puede ser echada al olvido por estas consideraciones, la organización económica y social del continente. Pero, muchos estudiosos de estas materias así lo hacen a fin de no contrariar los dictados de determinadas corrientes ideológicas; cosa que a nosotros nos parece una exageración del criterio dogmático, que no es precisamente el más conveniente para apreciar ninguna clase de problemas.

La economía de la generalidad de nuestros países difiere notablemente de la del resto del orbe capitalista. Si la quisiéramos definir en pocas palabras, creemos que bastaría con decir que se trata de una economía «en estado de vasallaje» o sumisión. Nuestra economía no se pertenece a sí misma, sino que está financiada en su parte más considerable por el capital de la alta banca o por las inversiones bursátiles de algunas urbes internacionales, como Londres, New York, París, Berlín, etc.

Las principales fuentes productivas de la economía continental han sido enajenadas a este capital extranjero, mediante un proceso que una certera expresión del Aprismo peruano

ha dado en llamar «política entreguista». En realidad, ha sido entregado al dominio extranjero lo que más vale de nuestras fuentes naturales de producción, bajo la fórmula consabida de concesiones a largo plazo o de empréstitos externos de mayor cuantía. Aun cuando sea duro decirlo, muchas veces el precio de la enajenación de nuestra riqueza ha servido a los políticos criollos para mantenerse en el poder por largos períodos, contra la voluntad de las mayorías nacionales. Es cierto que no han aprovechado directamente los gobernantes del dinero extranjero, sino que han sido sus parciales o sus camarillas políticas las que han usufructuado de él.

Actualmente son financiadas por el capital bancario internacional, empresas industriales de tanta importancia como las minas, el caucho, el salitre, el azúcar, el café, el petróleo, las carnes, el trigo, etc. En buenas cuentas lo que constituye el grueso de la economía indo-americana. Por supuesto que los ferrocarriles, transportes y demás medios de circulación de la riqueza son controlados o financiados desde el exterior.

América Latina, continente de penetración imperialista, está sometido al poder económico del dinero extranjero, y aun a la dirección técnica superior de un personal asimismo ajeno a nosotros. El papel de la burguesía y de los profesionales nacionales, es el de aliados del imperialismo o de salariables suyos. Las riquezas que se extraen de nuestro suelo se transportan a las usinas y a las fábricas instaladas en los países exportadores de capital, y son devueltas en forma de productos para ser consumidos en el mercado nacional o en el mundial.

¿Es acaso un hecho único en la historia de la nación latino-americana, esta intervención de los elementos extranjeros en el desarrollo de su economía?

Es evidente que no; no es sólo de ahora esta intervención del elemento o factor exterior en la estructuración económica del continente. La ha soportado América desde que fué incorporada al mundo occidental el año 1492 hasta nuestros días. Puede decirse que ha sido la tierra de invasión de los tiempos modernos y de la época contemporánea. Fuimos invadidos por los conquistadores; después por la cultura y la civilización española durante la colonia; durante la independencia, lo fuimos por las corrientes migratorias de algunos países de Europa y, hecho mucho más importante, por la

filosofía política y derecho individualista de la revolución francesa. Todas estas invasiones fueron profundamente benéficas porque vinieron a incorporarse a nuestra sociedad en formación, constituyendo los elementos de mayor significado en la organización institucional de las repúblicas latino-americanas. Muchas invasiones que nos llegan aún hoy día, sobre todo las de los adelantos técnicos y la de las corrientes migratorias, nos significan valiosos y deseados aportes para nuestras jóvenes nacionalidades.

Pero, la invasión del capital financiero que nos envían las potencias imperialistas, a título de inversiones, nos están siendo más perjudiciales que beneficiosas, porque a la postre sólo importan una enajenación de nuestras riquezas. El capital, que venga en buena hora a impulsar una economía incipiente como es la nuestra; pero que no pase a convertirse en un poder omnímodo, cuyos dictados subterráneos controlen las más íntimas expresiones de nuestra vida colectiva.

El capital financiero continúa vinculado estrechamente a su país de origen, de manera que las empresas industriales que él financia son dirigidas y controladas desde el exterior. Ni aun el poder político nacional es lo suficientemente fuerte e independiente para intervenir en estas gestiones financieras, que extraen de nuestra economía la mayor parte de nuestras riquezas, bajo la forma de intereses o rentas del capital. Una determinada explotación industrial es entregada a este capital en calidad de monopolios; vale decir, con exclusión de todo otro competidor.

La expresión que se ha empleado de economías «en estado de vasallaje o sumisión» no es, por lo tanto, impropia o exagerada; corresponde más o menos fielmente a la situación de dependencia en que se halla Indo América, con respecto a la inversión monetaria de la banca internacional. Es verdad, también, que la mayoría de nuestras fuentes productivas han pasado a constituir propiedad extraña, y que el ritmo de la economía lo fija el barómetro económico de las operaciones bursátiles que se realizan en algunas grandes urbes internacionales (Londres, Berlín, Nueva York). Los mayores beneficios de la producción salen fuera del continente y aprovechan a la burguesía de los países imperialistas e inversionistas; quedando a la población nativa una casi insignificante participación en su propia riqueza, extraída de su propio

suelo. Tampoco aprovecha la economía fiscal a título de impuestos o contribuciones de los bienes producidos, ya que la mayoría de los contratos en que se ha garantizado una determinada explotación industrial al capital extranjero, establecen cláusulas de excepción en cuanto al pago de los impuestos.

¿Tiene conexiones con las cuestiones del trabajo el hecho de que la economía americana atraviesa por un estado de franco vasallaje? Indudablemente que muchas y muy importantes, desde el momento que estas cuestiones tienen su raíz en los diferentes procesos de la vida económica. Una economía que deba entregar al capital extranjero la parte más gruesa de la riqueza creada, no está en condiciones de ofrecer expectativas halagüeñas de salarios altos a los trabajadores. Por lo tanto, la lucha que emprenden los obreros con el objeto de provocar el cambio de régimen en el terreno nacional, necesariamente debe orientarse hacia la terminación de la hegemonía y prepotencia del capital imperialista, que controla nuestras empresas. Pero, como esta fase de la lucha social no puede ser trasplantada al terreno internacional sin que se produzcan rozamientos en las relaciones interestatales, el proletariado lucha en cada país contra el imperialismo y por la nacionalización de nuestras principales fuentes productivas en forma sorda o secundaria. La mayoría de los partidos obreros han incorporado en sus programas, esta nueva fase de la lucha de clases contra los imperialismos. En un capítulo posterior abordaremos su estudio más detenidamente.

Toda economía en estado de vasallaje no se basta a sí misma; sino que satisface las necesidades de su mercado de consumo con los productos elaborados en otra parte, ya que la actividad económica de ella se orienta, en lo fundamental, hacia las industrias eminentemente extractivas. Tal cosa pasa en América Latina, en donde la etapa de la industrialización económica, en sus aspectos de la máquina y de la mecanofactura, presenta un grado de estructuración incipiente. En este continente se extraen las materias primas necesarias para la elaboración de los productos sin que la elaboración de éste se haga aquí mismo. He aquí un fenómeno de gran importancia, y que reclama una consideración especial por toda política económica continental, que pretenda la emancipación de nuestra economía. Faltan muchos años todavía, al paso que se desarrollan los acontecimientos económicos en

nuestro medio, para que se instaure una economía que se baste a si misma en su mayor parte.

Hemos sostenido que la actividad industrial que predomina entre los países latinoamericanos es la extractiva y que tiene relación más directa con el suelo; siendo dentro de ella, de mayor valor, extensión e importancia, la industria agrícola. La agricultura y sus derivados constituyen la actividad económica por excelencia entre nosotros. Hay que destacar el hecho de que en ella la influencia del capital extranjero, no es tan fuerte como en las otras actividades productivas. No puede silenciarse, sin embargo, que sea esto mismo una de las causas más poderosas del atraso técnico en sus faenas, y que en la explotación de los campos continúen persistiendo sistemas de trabajo propios del feudalismo o de épocas pretéritas.

El cultivo de la tierra o industria agrarias se realiza en América, por lo general, mediante la aplicación del llamado sistema extensivo de explotación; aprovechándose, en consecuencia, una mínima parte de las tierras susceptibles de ser cultivadas; aquéllas más próximas a los centros densamente poblados, o que por múltiples circunstancias exigen el minimum de gastos y esfuerzos en su explotación. Este sistema supone la existencia de dos condiciones esenciales para su realización: 1) la necesidad de disponer de extensas porciones de terreno o propiedades agrícolas; y 2) la existencia y condiciones de trabajo tales que, sin disminuir el rendimiento natural a las tierras, no requieran la aplicación de la técnica y del progreso científico en el curso de las faenas. La verdad es que las tierras casi vírgenes y extensísimas de este continente, producen cosechas abundantes sin necesidad de muchos esfuerzos, de manera que resulta superfluo el empleo de las maquinarias y la racionalización de las maquinarias y la racionalización de las faenas. La consecuencia indirecta de esta situación es que el obrero campesino continúa siendo el más primitivo y atrasado de todos los trabajadores, por falta de contacto con los adelantos de la civilización. En el período histórico que va corrido del descubrimiento de América hasta nuestros días, es muy poco lo que ha ganado la técnica agrícola en cuanto al perfeccionamiento de los sistemas de explotación de los campos.

La cuestión más interesante de abordar en relación con la agricultura es, sin duda, el régimen de la propiedad raíz,

cuyas características influyen de una manera insospechada en la fisonomía económico-social de América.

La base de la industria agraria entre nosotros, está constituida por el latifundio o gran propiedad de la tierra. Un solo propietario es dueño y señor absoluto de inmensas extensiones territoriales, que forman verdaderos pequeños estados dentro de cada país, explotada en una parte reducida mediante el sistema a que ya nos hemos referido. En manos de unos cuantos grandes terratenientes, está la posesión de la mayor parte de las tierras, cultivables o no, del continente americano.

El régimen del latifundio o gran propiedad territorial ha permitido la perpetuación del sistema extensivo en el cultivo de los campos, lo que ha tenido como resultado que, a pesar de contar América con una vasta y pródiga naturaleza, la industria agraria no rinde lo suficiente como para satisfacer las exigencias de nuestro mercado de consumo. Es un hecho casi paradójico el que las repúblicas latino americanas deban saldar sus déficit de producción, importando esta suerte de productos de países de otros continentes, que, desde el punto de vista de la industria agrícola, cuentan con tierras mucho menos extensas y pródigas que las nuestras. Una revisión de las cifras estadísticas del comercio internacional, nos permite comprobar que, por el capítulo de la importación de productos agrícolas, egresan de la economía latino americana cuantiosas cantidades, las que, mediante la aplicación de una política económica más acertada, deberían quedar a nuestro favor en la balanza de pago internacionales.

Mirada la producción agraria con el criterio liberal e individualista de los propietarios de la tierra, nada tiene de inconveniente y que deba someterse a revisión. ¿Para qué darse más trabajo cuando con la explotación extensiva del latifundio puede obtener su dueño cuantiosas e ingentes ganancias? La prodigalidad de los suelos unida a los métodos primitivos de trabajo, son más que suficientes para producir una rentabilidad del capital-naturaleza y del pequeño capital industrial, que deje al propietario una utilidad conveniente a sus intereses. Por estas consideraciones, el latifundista ha sido, es y será el obstáculo más formidable a toda obra de política que entrañe una mejor explotación de la tierra, basada en el perfeccionamiento de la técnica productiva y en el aprovechamiento de mayores campos de cultivo. Su psicología

eminentemente conservadora y reaccionaria se opondrá siempre a todo cambio que pueda llevar envuelta la eventualidad de perder la situación económica y social de prepotencia de que goza actualmente. Y, como es él quien ha estado dirigiendo la cosa pública americana hasta la hora actual, su actuación política se ha encaminado a detener toda medida de perfeccionamiento en la industria agrícola que pueda menoscabar su omnipotencia. Sin discutir que su conducta y su actitud fueron útiles para el fortalecimiento de la vida institucional de estos países en los primeros años de la independencia, cuando la masa de la población no era apta para conformarse al flamante mecanismo de la democracia y de la república; hoy día tenemos que reconocer que la verdad es que constituye un factor negativo y un peso muerto en relación con el progreso agrario de nuestros jóvenes países. El orgulloso terrateniente es, de los capitalistas burgueses, el menos dispuesto a asumir una actitud en armonía con las exigencias del siglo, ni menos de conciliación con los trabajadores, ya que para él importaría ésto, el desmoronamiento de su edificio económico centenario, con la consiguiente pérdida de parte de su poderío y su influencia.

No debe olvidarse, por otra parte, que el latifundista latino americano conserva en el trato con sus trabajadores, fórmulas de violencia de carácter feudal, que en otros terrenos económicos están desterradas desde hace mucho tiempo. El obrero continúa siendo para él una especie de siervo agrícola adscrito a su propiedad, sin derechos, y al que se puede dar un trato semejante al que ponían en práctica los señores feudales con los campesinos de la edad media. Su menosprecio de los trabajadores se materializa en la creencia de que éstos no tienen derecho a tener ideas políticas, ni sentimientos o creencias distintos de los que él tenga. Todavía se considera una especie de árbitro de la conciencia de sus obreros y dependientes. (Como una observación personal al respecto, anotaré un hecho que me tocara presenciar en unas elecciones presidenciales recientemente verificadas en Chile. En el pueblo de San Vicente de Tagua - Tagua, me tocó ver acarrear, como si se tratara de animales, a los obreros de los fundos dirigidos y controlados por capataces y agentes electorales, para obligarlos a votar por los candidatos de las preferencias patronales.)

El latifundio es, pues, el enemigo mayor del aumento de la productividad de nuestros campos, y una causa poderosa del estado de atraso cultural en que viven los campesinos. Todavía hay que subrayar las conexiones que este régimen de la propiedad agrícola tiene con el crecimiento de la población obrera de los campos. La población de los campos en vez de crecer con el mismo ritmo demográfico que en el resto del continente, permanece estacionaria o disminuye en forma paulatina. El trabajo agrícola ofrece un pronunciado contraste con el trabajo de la ciudad, tanto por ser peor remunerado como por la condición de marcada inferioridad a que está sometido el trabajador; lo hacen menos atractivo a la masa, la que emigra de los campos en vez de irse hacia ellos. Las corrientes inmigratorias que recibimos de otros continentes, y que tan valiosa significación tienen para nuestra economía, las recibe casi por entero el centro densamente poblado, ya que ahí el emigrante encuentra un ambiente más cordial, menos atrasado y en donde también hay mayores expectativas de trabajar. Un porcentaje mínimo de estas corrientes se suelen incorporar a la explotación agrícola, que de por sí no requiere el aumento de la mano de obra.

La política de fomento de la pequeña propiedad, mediante la parcelación o división de los fundos, que se ha emprendido en fecha reciente, no tiene todavía una aceleración conveniente, ni obedece a un plan sistemático de política económica encaminado a aumentar el rendimiento de los campos. Los gobiernos de estas repúblicas consideran con exagerada prudencia la necesidad de abocarse a la solución del problema de la tierra; y guardan una especie de temor reverencial por la gran propiedad aun cuando ésta permanezca incultivada en su parte más considerable. El llamado concepto función social de la tierra no se ha arraigado en este hemisferio. Si hay que hacer notar alguna política agraria excepcional en relación con este criterio, debe destacarse muy especialmente la política agraria de México, país que a la fecha es el único que ha encarado la solución del problema de la tierra en forma franca y desprejuiciada.

En México la propiedad del suelo puede decirse que supone la obligación de su cultivo, como una finalidad que interesa a la sociedad más que al individuo. Desde 1910, fecha en que comenzó la agitación campesina de Emiliano Zapata,

con la fórmula de «la tierra para el que la trabaja», hasta nuestros días, se ha venido operando una verdadera revolución en el régimen de la propiedad agraria, y que se ha concretado en dos formas principales: 1.º La sub-división del latifundio o gran propiedad; y 2.º La recuperación del suelo nacional enajenado al capital extranjero. Las tierras egidales y las que han resultado de la sub-división de los feudos agrarios, se han entregado preferentemente a los campesinos y a los indios. Uno de los resultados más a la vista que ha tenido esta revolución en el régimen de la propiedad, ha sido la nueva estructuración social de México, en la que han entrado a tomar parte dos elementos hasta ahora olvidados por la civilización en América: el campesino y el indio. El último es como un peso muerto en la economía de todos nuestros países, que no está incorporado efectivamente a las faenas productoras nacionales, por falta de una política acertada que lo valore en su verdadero significado e importancia. Los mayores tropiezos que han tenido los estados americanos, cuya población está constituida en un porcentaje elevado por el indio etnográficamente sin mezcla, han sido de orden cultural: el indio ha continuado viviendo bajo la trama de la cultura pre-colombina, al margen de la civilización occidental. Muchas de sus costumbres, de sus creencias y de sus formas de organización influyen en la economía, de carácter enteramente familiar y sin una finalidad mercantilista, en discrepancia con los modos de ser del capitalismo. Por ejemplo, el indio que explota la tierra en México utiliza el arado egipcio para roturar sus campos, según lo expresa un investigador de esa misma nacionalidad (8), quien agrega que muchos de los indios de su país se niegan a usar los arados de hierro para no contrariar sus costumbres. Y apunta que *esta resistencia increíble se debe a que tienen la creencia de que el arado de hierro enfría la tierra*. Agrega que creen también *que en las labores del campo deben emplear tiros de bueyes, porque las pezuñas de éstos y el vaho que despiden, son propicios a la tierra y en cambio, aun cuando la mula y el caballo son más rápidos, sus pezuñas son frías y hacen producir a la tierra en forma inconveniente*. (9)

El esfuerzo desplegado por los gobernantes de México

(8) La Economía del Indio, por Lucio Mendieta y Núñez, pág. 63.

(9) Id., pág. 64.

para solucionar con un criterio verdaderamente revolucionario los que eran y continúan siendo graves problemas de su economía, es digno no tan sólo de ser anotado con especial relieve sino también de ser imitado, por lo menos, tomado como ejemplo en los demás países. América Latina necesita para su engrandecimiento la aplicación de una política económica radical, que remueva hasta los cimientos de una organización en que persisten los elementos de un período histórico fenecido junto a las fórmulas audaces y profundamente utilitarias de las empresas capitalistas internacionales. Desde el momento que más del 50% de su población vive de las actividades agrícolas es necesario someter la explotación de los campos a un cultivo más en armonía con las necesidades continentales y con los adelantos de la técnica económica, sin que haya ninguna suerte de consideraciones que lo impidan.

El latifundio debe desaparecer como régimen de propiedad agraria, en primer lugar, porque es la base del cultivo extensivo que no satisface en su integridad las exigencias de nuestro mercado de consumo; y, en segundo, porque su existencia constituye una de las causas más graves de desequilibrio y de injusticia sociales. El espíritu específicamente individualista y conservador, que continúa animando toda la actuación social de nuestros grandes terratenientes y agricultores, es un obstáculo y un inconveniente de proporciones insalvables que no permite aplicar fórmulas de política social que concilien mejor los intereses individuales con los superiores intereses colectivos, a fin de hacer posible los postulados de la justicia social y una mejor convivencia humana.

Otra peculiaridad que es típica de la economía continental, y que también dice relación con los problemas del trabajo, es la de la organización de las faenas productoras. Una industria altamente perfeccionada en la que se hallen organizados los diferentes procesos de la economía, bajo condiciones técnicas tales que hagan posible el máximo de eficiencia productiva mediante el empleo del mínimo de esfuerzos y elementos, es, en la hora actual para el mundo, el ideal de explotación económica. Por eso que el capitalismo en todos los países trata de racionalizar las industrias, es decir, de organizarlas científicamente a fin de obtener el mayor rendimiento con el menor esfuerzo, mediante la aplicación de tipos standard de productos y de trabajo. En países como Estados Unidos

de Norte América o Inglaterra, en donde encontramos el capitalismo en su forma más pura, la racionalización constituye un afán tan grande que no hay empresa ni actividad económica en que no se deje sentir su influencia; llegándose de esta manera a obtener un rendimiento productivo que alcanza cifras que a nosotros nos parecen casi increíbles.

América Latina, en este aspecto de la organización industrial, presenta una doble faz: las empresas financiadas por el capital extranjero, de tipo esencialmente capitalista, y la empresa económica nacional, de tipo primitivo o semi-feudal. En la primera, la organización de las faenas está sometida a un proceso de racionalización creciente: división del trabajo, standarización de tipos de productos, aprovechamiento de la materia prima y de las fuerzas motrices de manera de evitar las pérdidas y los derroches, sistemas de distribución, transporte y circulación de la riqueza por medios mecánicos y aprovechando el menor esfuerzo y el menor gasto. Los obreros de estas industrias se especializan en determinadas faenas y adquieren un adiestramiento productivo, que inconscientemente los hace superarse. En las segundas, el esfuerzo manual del obrero lo es todo, de suerte que la máquina desempeña un papel secundario y muy reducido; el desarrollo de la faena no se realiza sometido a un sistema de trabajo determinado ni científico; las pérdidas de energías y de materia prima son frecuentes; y en ellas los obreros no adquieren un estado cultural o técnico superior.

Predomina entre nosotros el tipo de industria desorganizada, en la que el trabajo se hace en condiciones primitivas y el hombre en sí soporta todo el peso de la actividad productora. Los obreros de nuestros países, y muy especialmente los que laboran la tierra, viven en condiciones culturales (tanto en los aspectos del trabajo como en los de su vida familiar e individual) muy por debajo a los de los países típicamente capitalistas. Como al lado de él, en la mina o en la gran empresa industrial movidas por el capital financiero imperialista, existe un tipo de obrero más adelantado y en condiciones superiores de técnica productiva, la estructura de nuestros países ofrece el espectáculo de una diversidad de formas, de una desigualdad de condiciones culturales y profesionales, que agravan los problemas del trabajo con circunstancias que necesitan también ser tomados en cuenta,

No han sido estudiadas hasta ahora en Indo América, estas circunstancias especiales de la economía americana que, sin duda alguna, debieran condicionar la política social y la actuación gubernativa. Su interés y su importancia pasan, por el momento, desapercibidos tanto de los estadistas como de los estudiosos de temas sociales. Es difícil encontrar en algunas pocas obras de economía, el análisis somero de la cuestión de la organización industrial en nuestros países, así como de la estructura particular que presenta nuestra economía. Sin embargo, nadie podría discutir la necesidad de tomar en cuenta estos aspectos, que tienen una relación tan estrecha con la condición económico social del proletariado y con el cúmulo inmenso de cuestiones que a ellos los afligen, en sus condiciones de vida y de trabajo.

4. Siendo el conjunto de problemas que se comprenden bajo la expresión genérica de cuestión social cuestiones que atañen directamente a los individuos, esto es, de índole estrictamente humana, tiene interés evidente el análisis, aunque sea breve y superficial, de la población de nuestro continente en sus múltiples aspectos, de composición, densidad, distribución y grado de homogeneidad.

Alguien ha dicho que América Latina es un continente de inmigración, que la afluencia de grandes corrientes inmigratorias es un fenómeno demográfico transcendental para nosotros, del cual depende nuestro futuro engrandecimiento. La población de nuestro continente es exigua en relación con su extenso territorio y con sus inmensas riquezas naturales, que esperan sólo la mano del hombre para ser explotados. Muchos estadistas americanos, especialmente Juan Bautista Alberdi, han manifestado que en nuestros países «gobernar es poblar», es decir, conseguir para nuestros extensos campos desiertos el elemento humano que su cultivo requiere.

Las corrientes migratorias que hemos recibido hasta ahora, no han deformado la fisonomía característica de la población del continente. Pero en los años que vengan conviene seleccionar la entrada del elemento extranjero, sobre todo la de aquel que no ofrezca afinidades con nuestra nacionalidad. Así se evitará que este proceso deforme al individuo latinoamericano, cuyas características raciales constituyen ya un tipo determinado. El mestizaje americano, para nosotros no es

un defecto de que debamos sentirnos avergonzados, más bien es un hecho circunstancial y necesario, dadas las condiciones de la conquista y la colonización española, que ha venido a renovar el potencial etnográfico de una raza caduca y envejecida como es la europea—pese al fardo milenarista de su civilización—con el cruzamiento con el aborigen o indio, elemento humano en estado primitivo a la época del cruzamiento, pero no envejecido ni tarado. Es un hecho curioso que algunos cultores de la ciencia etnográfica, como lo observa el señor Poblete Troncoso, sostengan que el origen racial del indio americano pueda estar en alguna rama aria que, atravesando por el Estrecho de Behring *en aquellas épocas unido al continente americano, se haya repartido hacia el sur de dicho continente.* (10)

La población de nuestro continente es relativamente homogénea, y puede asegurarse que la base de su composición en la generalidad de nuestros países, es el indio y el español peninsular llegado desde el descubrimiento hasta nuestros días. Pero, en el cruzamiento, el elemento indio es el que ha predominado, incorporándose a él el elemento extranjero; lo que ha dado como resultado la creación de un tipo racial con características físicas y psicológicas nuevas: el indio o latinoamericano. La homogeneidad de éste no se manifiesta en rasgos fisonómicos o corporales perfectamente diferenciados, sino más bien en la especial manera de reaccionar y conducirse frente a las exigencias de la vida, de manera que en cualquiera parte que se encuentre, su actuación social lleva un sello que pudiéramos llamar criollo. Esta no es ni una ventaja ni una desventaja del latinoamericano: sólo es una manea de ser correspondiente a la herencia racial del indio mezclada con la del extranjero y condicionada por las circunstancias del ambiente, la organización económica y social, y lo reciente de su integración como nuevo tipo racial.

Al lado de éste se conservan en algunos de los países del continente, grupos indígenas no asimilados por la civilización de tipo occidental arraigada en su suelo. Los grupos indios conservan casi intactas sus costumbres y sus peculiaridades psicológicas primitivas, teniendo el carácter de una cuestión

(10) Problemas Sociales y Económicos de América Latina, Moisés Poblete Troncoso, pág. 7.

por resolver la necesidad de su incorporación al ritmo y a las condiciones de vida de nuestra civilización. También existen como partes integrantes de nuestra población elementos de la raza africana, principalmente en la América Insular y en la del Centro; pero, estos negros, aun cuando conservan físicamente sus características raciales, en cuanto a su trabajo, a sus costumbres y a su modo de ser no están distantes del que hemos llamado tiporacial latinoamericano, por lo que su existencia no es ni tiene el carácter de un problema etnográfico de gravedad e importancia.

El hecho de que el elemento indígena o típicamente aborigen se encuentre al margen de la civilización, importa para la economía una circunstancia desventajosa, o mejor, negativa en relación con el rendimiento productivo. Su primitivismo, sus costumbres y su falta de sentido utilitario en relación con las riquezas y los bienes materiales, son elementos que contribuyen y han contribuido a perpetuar las fórmulas feudales, en las relaciones humanas o sociales que implantaron los conquistadores de América. El indio continúa siendo un individuo fácil de explotar y de ser despojado de sus bienes por todo aquel que tenga relaciones de negocios con él.

Otro punto de interés relacionado con las condiciones económicas y sociales continentales, es el que se refiere al crecimiento de la población. América es un continente semidespoblado si se compara con Europa o Asia, cuya densidad de población figura entre las cifras más bajas al respecto (el continente Australiano u Oceanía es el único que tiene una densidad de población menor que la de América Latina). El crecimiento natural de la población entre nosotros es muy lento, debido a que la mortalidad y la morti-natalidad acusan cifras o porcentajes demasiado elevados. Muchos de nuestros países tienen las cifras record de mortalidad infantil (Chile, por ejemplo, tiene el más alto porcentaje de mortalidad general (11) y también el de la mortalidad infantil).

Las corrientes migratorias han tenido la virtud de provocar un crecimiento muy rápido de nuestra población, sobre todo en la pasada centuria. Seguramente, mediante el excedente de población que nos envíen otros continentes por dicho

(11) Problemas Económicos y Sociales de América Latina, Moisés Poblete Troncoso pág. 41 y 44.

conducto, podrá tener solución el problema de la falta de brazos, debido a una población poco densa como la nuestra. Si Argentina, el Brasil y algunos otros países Centro-Americanos han entrado a una etapa de mayor progreso colectivo y de mayor riqueza nacional, no puede negarse que se deba a la auencia permanente de corrientes migratorias, tanto por una política más liberal realizada al respecto, como por las mejores expectativas económicas que estos países ofrecen a los elementos que vienen del extranjero.

Por lo general, la distribución económica de la población en América puede clasificarse en la forma siguiente: 50% en la industria agrícola y sus similares, 25% en la industria fabril, 15% en el comercio y 10% en la minería y otras ramas similares de la industria extractiva. Estos porcentajes los hemos deducido de las cifras parciales que se contienen en las estadísticas de algunas de nuestras repúblicas, en el anuario estadístico editado por la Institución Ginebrina del Trabajo y en algunos estudios particulares sobre estas materias. Sin pretender que la proporción que consgnamos, pueda tomarse como de valor general, nos atrevemos a darla porque es la que más se concilia con la estructura económica de América Latina. No se puede discutir, por ejemplo, que es la agricultura la industria madre en el continente, y que es la que ocupa más del 50% de la población económicamente activa.

Este hecho de ser el mayor porcentaje de asalariados el que trabaje en la industria de la tierra, tiene una enorme significación en el terreno de la economía, y permite explicar el por qué de algunas características peculiares de nuestra organización social. Desde el momento que la explotación de nuestros suelos se realiza mediante el sistema llamado extensivo—que no utiliza sino en mínima parte la técnica y la máquina en los métodos de producción—; que el régimen de propiedad agrícola predominante es el llamado latifundio; y que la actuación social del propietario de la tierra es profundamente reaccionaria y conservadora y de contenido semi-feudal, no causa ninguna extrañeza el atraso material, profesional e industrial de nuestros trabajadores y su condición de clase socialmente desvalida. El obrero se ha acostumbrado a ser tratado como un ente social inferior, sin derechos y cuya actuación política debe quedar subordinada al criterio patronal. Se ha necesitado la revolución ideológica provocada en el

proletariado fabril de las ciudades y en el de las minas, para que nuestra población obrera se revele contra su condición de inferioridad; y aspire a formas más humanas en las relaciones de trabajo y al mejoramiento en los diferentes aspectos de su existencia.

Es, pues, una cuestión de gran importancia lo que se refiere al análisis de los diferentes aspectos que presenta la población del continente, y sus indudables relaciones con la estructura económica y social de nuestras repúblicas. Lo dicho basta para poner de manifiesto la magnitud de su significado económico, y el sentido continental de sus peculiaridades. Entre nosotros no se puede hablar del problema de excedencia de brazos para referirse a la cesantía forzosa o desocupación, como ocurre en otras latitudes, puesto que América es un continente semi despoblado. Hay que referirse a la anarquía que presentan nuestras empresas económicas en lo tocante a su organización, y a la condición de clase social desvalida en que se tiene a nuestros trabajadores.

En resumen, cabe decir que América Latina tiene una población distinta de los otros continentes, que puede ser considerada como un nuevo tipo racial; que los problemas económicos y sociales de esta misma población ofrecen peculiaridades específicas, determinadas por las circunstancias de un ambiente también específico; y que su crecimiento, a base de una inmigración seleccionada, puede ser uno de los medios más eficaces para su perfeccionamiento, su progreso y su total incorporación al ritmo agitado de la civilización que ha extendido por todo el mundo el capitalismo.

5. Las consideraciones expuestas han servido para demostrar que la cuestión social es, en sí, un problema de una gran complejidad, cuya consideración no puede quedar sometida a una actitud simplista o meramente legal, como ha sido tratada hasta ahora. Si ella tiene sus raíces profundamente enterradas en la realidad económica y social del medio en que se ha producido, no puede desestimarse este medio para los efectos de proceder a su solución. Hemos partido del supuesto, que no es sino una verdad incontrovertible, que es una cuestión anexa a la organización económico capitalista; y que, como ésta ha pasado a ser un fenómeno de carácter universal, ella también se ha extendido en todo el universo.

Pero el capitalismo de América, que ha comenzado por la etapa imperialista, es distinto del capitalismo de otras partes del mundo. Aquí la economía está subordinada a la inversión financiera de los grandes imperialismos económicos; y aunque parezca un hecho paradójico, en la sociedad latinoamericana coexisten fórmulas primitivas o feudales de organización junto a fórmulas novísimas y esencialmente modernas, como ya lo hemos visto en las explicaciones precedentes. Resulta absolutamente lógico, en consecuencia, que la fisonomía de la cuestión social entre nosotros se halle condicionada por estas peculiaridades de la organización social y económica, y que tenga aspectos característicos propios sólo de nuestra comunidad republicana continental. En la Conferencia Regional del Trabajo Americana, celebrada por primera vez en Santiago de Chile, en el verano de 1936, los señores delegados abordaron superficialmente estas cuestiones, sin entrar a pronunciarse sobre ellas, con la importancia del caso. Y hay más; algunos señores delegados obreros, que no se posesionaron seguramente de la necesidad de que en América se plantearan con sentido americano los problemas universales del trabajo, impidieron un análisis más concienzudo y documentado al respecto, al levantar una airada protesta porque así quiso hacerse, ya que para ellos esto venía a importar nada menos que la negación del universalismo de los problemas del trabajo. Una cosa es la naturaleza esencialmente universal de estos problemas, y otra muy distinta el hecho de que en América Latina presenten peculiaridades inherentes a la estructura del ambiente y de la economía.

Como una observación general consignamos el hecho de que la mayoría de los problemas que plantea el capitalismo en relación con el trabajo—por no decir la totalidad—, permanecen sin solucionar, aun cuando exista una abundante legislación social dictada para procurar su solución. Jornadas de trabajo más allá del límite que fija la conveniencia para preservar la salud del obrero; salarios insuficientes e inferiores a los límites mínimos fijados por las leyes; trabajo de los menores o de las mujeres en industrias peligrosas e insalubres; condición servil de los trabajadores, particularmente del campesino y del indio; trabajo de las madres obreras en los períodos inmediatamente anterior e inmediatamente posterior al embarazo, con peligro para la salud de ella y de su prole; exis-

tencia de establecimientos comerciales en los mismos lugares en que funcionan las industrias y de propiedad de los dueños de éstas o de sus allegados; obstaculización de la asociación obrera o negativa del libre derecho a la sindicalización; habitaciones insalubres e insuficientes; alimentación inadecuada y cara; frecuencia de los accidentes del trabajo y estado sanitario deficiente de la clase proletaria, etc.; son males todos estos que existen con igual o mayor intensidad que antes de dictar la abundante legislación social americana. En la Conferencia Regional del Trabajo Americana, a que ya hicimos referencia, el delegado obrero chileno, exponiendo la realidad de la cuestión social en nuestro país, pintó con palabras apasionadas y elocuentes el cuadro de miseria, injusticia e inquietud en que se desarrolla la vida de nuestro asalariado. (12) Y, en una reunión posterior del mismo torneo ideológico legislativo, el delegado obrero de la República del Ecuador, señor Naula manifestó que *a través de las conversaciones que he tenido con muchísimos de los delegados obreros aquí presentes, he estado observando que lo mismo que ocurre en mi país sucede también en los demás países: es decir, hay una enorme distancia entre la ley escrita y la realidad nacional.*

En todos estos países, señores, no se dá cumplimiento a los horarios de labor; se trabaja más de las horas que señala la ley. En todos estos países se paga una tarifa menor que la indicada, a pesar de la intervención de los delegados de los gobiernos, de los trabajadores, etc. En todos estos países la desocupación, el hambre y las necesidades están tuberculizando a la mayor parte de la población obrera, cuyos componentes se están muriendo por millones. En todos estos países se persigue a los trabajadores y a los obreros de las industrias que luchan por el mejoramiento de su clase. (13).

La realidad demuestra que las frases, un tanto apasionadas y grandilocuentes, a que hacemos referencia, son exactas con la sola salvedad de que es exagerado decir que los proletarios mueren por millones. Entre la realidad social y económica Latino Americana y el derecho escrito, que forma parte de la llamada política social, hay una enorme distancia: a pesar de las bondades de esta última y de la abundancia de

(12) Actas de las Sesiones de la Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, pág. 59.

(13) Actas de la Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos, etc., pág. 72

textos legales, los problemas del trabajo continúan sin solución, y su existencia aqueja a la clase obrera en todos los aspectos de su existencia. El control administrativo, político y social que realizan nuestros países para fiscalizar el cumplimiento de las leyes del trabajo no es efectivo, o adolece de tantas deficiencias que su acción no llena la finalidad para que fueran creados tales organismos inspectivos.

En las Repúblicas Latino americanas ha echado profundas raíces, la creencia de que los males que afectan a la convivencia colectiva se solucionan con la sola dictación de leyes, en que se aborde su estudio y se establezcan las medidas que se estimen necesarias para remediarlos. Las cuestiones del trabajo no constituyen una excepción a este respecto: en torno a ellas han sido dictados muchos códigos, muchas leyes y prescripciones administrativas, que al fin de cuentas no han tenido eficacia práctica sino en una porción muy restringida. Es una verdad de valor continental decir que entre nosotros la cuestión social ha sido solucionada espléndidamente en el papel; pero, que ella y todo el cúmulo de sus perniciosas consecuencias continúan pesando sobre la vida de los asalariados y de sus proles. Como un dato curioso, queremos recordar aquí, relacionado con esto mismo, la ingenuidad y el exceso de optimismo de un Secretario de Estado chileno que, durante la efímera presidencia del señor Montero Rodríguez, creyó transformar nuestro país semi-capitalista en una república de tipo socialista, mediante la dictación de un decreto de gobierno. Este Ministro ordenó enfáticamente que, desde la fecha que establecía en el referido decreto, Chile quedaba organizado como una democracia socialista; para él bastaba con tal declaración platónica aun cuando las cosas siguieran exactamente iguales como antes. Estas cosas ocurrieron allá por el otoño del año 1932 en nuestro país.

Queda de manifiesto, pues, el hecho de que en nuestros jóvenes países la mayoría de los problemas económicos y sociales de los trabajadores conservan toda su incuestionable gravedad, desde el momento que las leyes dictadas para solucionarlos no han sido aplicadas ni se ha procurado fiscalizar efectivamente su cumplimiento.

Entre los aspectos característicos o peculiares de los problemas del trabajo, que merecen ser relevados especialmente, figura en primer término el que se refiere a las condiciones

de vida y trabajo del obrero del campo. Hemos dicho, y lo repetimos, que la explotación del suelo es la industria básica de la economía continental, representando el campesinado más o menos el 50% de la población económicamente activa en el concierto de nuestras repúblicas. En consecuencia los problemas de estos asalariados constituyen el macizo de la cuestión social de América Latina.

A pesar de lo expuesto, la situación del obrero agrícola no ha sido investigada ni estudiada con la atención y la importancia del caso, pudiendo asegurarse que los datos estadísticos que se obtengan con respecto a él, son escasos y aislados y no permiten una visión panorámica de sus problemas. Todo esto se debe a la política verdaderamente descuidada de nuestros gobiernos, que han concedido al campesino escasa atención.

De las investigaciones y las observaciones hechas por particulares, puede concluirse que el trabajador agrícola es el que está en peor situación dentro del sistema capitalista. Viene a ser como una especie de paria en el mundo económico, puesto que vive en condiciones miserables, y al que parecen considerar al margen de la civilización los propietarios de la tierra. *Así, humillados, hambrientos, embrutecidos, agonizan los campesinos chilenos la misma tragedia de todos los campos de América. Para ellos, parias, todos los días traen igual dolor, igual desesperanza.* (14)

La contratación de su trabajo no se ciñe, por lo general, a ninguna especie de normas legales. El latifundista o patrón agrícola es el que determina las condiciones y formas que revisten las relaciones de trabajo en las faenas industriales. El peón agrícola no hace más que trabajar y trabajar cual si fuera animal de carga, recibiendo sin discutir la miserable remuneración a su esfuerzo productivo, determinada arbitrariamente por el patrón. La duración de las faenas es ilimitada, y para nada se concilia con los máximos de duración de las jornadas fijadas por las leyes, o por la conveniencia que hay de defender el organismo de los trabajadores. El pago de su salario, por otra parte, muchas veces se le hace en forma de vales de compra para los establecimientos comerciales que el mismo patrón, o sus allegados, tienen establecido dentro de los latifundios. Durante el desarrollo de las faenas está obrero

(14) Actas de la Conferencia, etc., pág. 65.

es tratado en forma sumamente dura, a veces despiadada, por los encargados de dirigir el trabajo.

Las condiciones materiales en que se desarrolla su vida son a todas luces deplorables: alimentación insuficiente, de composición primitiva y carente de los elementos nutritivos que el organismo necesita; habitaciones estrechas, oscuras e insalubres, compuestas de dos o tres piezas a lo más, en las que cohabitan 4 o 5 personas por término medio conjuntamente con algunos animales domésticos; y vestuario reducido y escaso, que a penas si sirve para cubrir las desnudeces del cuerpo. El standard de vida del trabajador agrícola y de su familia es el más bajo que pueda encontrarse en nuestra sociedad, a tal punto que puede decirse sin exagerar que este obrero vive en condiciones poco diferentes a la de los hombres primitivos o a las de los animales domésticos. El porcentaje más fuerte de degeneración racial en nuestros países, se presenta en el campesinado y se debe a las condiciones verdaderamente miserables en que desenvuelven su vida estos asalariados.

Cosas semejantes también se pueden decir respecto de su nivel cultural. La mayoría de los campesinos son semi-analfabetos; sus niños van a la escuela elemental en forma muy anormal, porque tienen que trabajar a muy temprana edad, o bien porque la escuela, en la generalidad de los casos, no llega hasta el campo, y las que hay en los pueblos ubicados en los alrededores quedan distantes o tienen una reducida capacidad escolar. La educación ciudadana y sanitaria no se ha hecho extensiva a estos obreros; la mayoría de ellos ignora sus derechos y deberes como hombres, como trabajadores y como miembros de una comunidad organizada políticamente; ni siquiera sospechan la existencia de normas sanitarias e higiénicas necesarias para preservar la salud de las asechanzas de las enfermedades o de los accidentes del trabajo. En síntesis, puede asegurarse que su nivel cultural es tan bajo que apenas si disfrutan los rudimentos más primarios de nuestra civilización.

Los beneficios de la previsión social, en sus diferentes manifestaciones, tampoco son cosas de que ellos aprovechen, y, esto, en primer lugar, por el estado de atraso cultural en que viven y que no los faculta para percatarse de la importancia de tales aspectos de la política social; y, en segundo,

porque dado el alejamiento a que se encuentran las explotaciones agrícolas de las ciudades; la dificultad de las comunicaciones; el criterio feudal de los patrones que consideran pernicioso para sus obreros todo lo que sea una posibilidad de perfeccionamiento cultural, etc., esta actividad social no puede tener cabida o no puede entrar sin obstáculo a la gran propiedad de la tierra. La asistencia social, el seguro obrero, el cooperativismo, la mutualidad, la medicina, no benefician en manera alguna al trabajador agrícola y a sus familiares, o si los benefician es en una proporción muy pequeña e insignificante.

Por múltiples razones, que consideramos inoficioso anotar, la asociación y el movimiento sindical, que han prendido fuertemente entre los trabajadores de la ciudad, son desconocidos para el proletariado de los campos. De suerte que ellos no pueden representar en conjunto y asociados sus múltiples necesidades y problemas a los patrones o empresarios. Tampoco hace vida de partido en organizaciones políticas, o vida social en organizaciones mutualistas, ya que el temor a desagradar a los propietarios de la tierra, es más fuerte en él que el sentimiento inconsciente y en estado latente que pudiera tener, de su solidaridad de intereses con los demás campesinos y con otros trabajadores. La misma legislación de nuestras repúblicas, con honrosas y contadas excepciones, no facilitan el desarrollo de la sindicalización del obrero agrícola; y la práctica administrativa de las Inspecciones del Trabajo en buenas cuentas la obstaculizan o la impiden.

Debido al sistema de explotación de los campos de América, que utiliza en muy pequeña escala la maquinaria y los adelantos de la técnica, la formación profesional del obrero campesino es cosa desconocida, y éste interviene en las faenas agrícolas repitiéndose las costumbres transmitidas de padres a hijos y aplicando sistemas de explotación entera mente primitivos. Quienes piensan en solucionar el problema de estos obreros mediante la distribución de las tierras, seguramente habrán de tropezar con este que es un obstáculo sumamente serio y de contornos graves. Por su atraso técnico o profesional y por su primitivismo cultural, el campesino no está en condiciones de hacerse cargo aisladamente de pequeñas explotaciones agrícolas que puedan responder a las exigencias económicas de nuestro continente. Si la tierra ha de ser

entregada a los campesinos, es conveniente tener presente que por su atraso no están capacitados para dirigir una industria con sentido social.

Con todo lo expuesto, estamos en situación de declarar que no se exagera al darle una gravedad extraordinaria al problema de los campesinos dentro de la cuestión social; y al decir que constituye una característica continental que le da fisonomía peculiar a los problemas universales del trabajo, imprimiéndoles un sello inconfundiblemente latinoamericano, y reclamando por cierto, a este respecto, una actitud y una política social con sentido y contenido eminentemente continental y ajena a todas las influencias exteriores.

Otro de los rasgos característicos o saliente de los problemas económicos y sociales cuyo estudio nos preocupa, y que es una circunstancia esencialmente indo-americana de los mismos, es el que se refiere al trabajador indígena. En otra parte ya pusimos de manifiesto el significado negativo que tiene para la economía continental el indio considerado como elemento productor, e hicimos presente su condición especialísima al margen de nuestra civilización. Relacionado con esto mismo, apunta uno de los líderes máximos de la revolución indo-americana y de la misión transcendente de estos pueblos, Víctor Raúl Haya de la Torre, que *se calcula, por gente autorizada, en más de 75 millones el número de los indios de nuestra América. Vale decir el 75%, aproximadamente, de nuestra población total.* (15) Y agrega más adelante que *no han muerto en nosotros ni las virtudes, ni los defectos del indio.* (16) Lo que seguramente ha querido relieves Haya de la Torre con estas cifras, que «prima facie» pudieran parecer grandemente abultadas y en flagrante contradicción con la realidad, es que el 75% de nuestra población tiene como base étnica, social, económica y sentimental al indio; o sea, que este porcentaje, formado en su mayor parte por el mestizo indo-americano y por los grupos más pequeños de indios auténticos, vive y reacciona en un sentido enteramente armónico en relación con el ambiente geográfico-social de Latino América. De nosotros puede decirse que somos indios en cuanto tenemos una manera peculiar de encarar la vida en sus diferentes manifes-

(15) V. R. Haya de la Torre. ¿A dónde va Indo América?, pág. 25.

(16) Id., d., pág. 26.

taciones, imprimiendo a todos nuestros actos un aire indiscutiblemente indígena.

Pero, en sentido estricto y desde el punto de vista de las relaciones de trabajo, aquí vamos a hablar del indio en su acepción restringida o particular. No nos referimos, por tanto, al indio que duerme en el subconsciente de nuestro pueblo, y que es como el vínculo que lo liga a la tierra americana. Lo haremos respecto del aborigen que ha sabido conservar a través del tiempo y de la historia, sus características raciales casi totalmente puras; que vive en tribus o grupos aislados, con sus modos y costumbres de vivir peculiares, y al margen de la vida occidental extendida por el continente. Este indio que es como una especie de pequeño estado dentro de nuestras repúblicas democráticas, encastillado tercamente en sus costumbres anotadas.

Desde todos los puntos de vista que se le examine, ya sea cultural, económico, social, religioso, moral o político, el indígena es un problema dentro de nuestra organización colectiva, puesto que permanece al margen de ella sin acomodar su vida al ritmo de la época. De consiguiente su existencia, como factor concurrente de la economía, es un problema grave y de gran complejidad. Desde luego debemos manifestar que la oligarquía que ejerce su señorío sobre el suelo del continente, y que es poseedora de las extensas propiedades agrícolas o latifundios a que ya hicimos mención, se ha acostumbrado a mirar al indio como un individuo de una raza inferior que, por lo mismo, puede ser explotado en las relaciones de trabajo y expropiado inescrupulosamente de sus riquezas. Por su parte, el indio se ha ido acostumbrando a este trato humillante y vejatorio de su personalidad; y cuando trabaja como asalariado, se contenta con que su patrón lo alimente aun cuando sea malamente.

El trabajador indígena es peor considerado que el obrero campesino, tanto porque es estimado por los patrones como un miembro de una sub-raza, como por carecer de sentido económico y de impulsos psicológicos que le permiten una pronta superación colectiva e individual. Es como una especie de huérfano dentro de la gran familia indo-americana, que vegeta una vida de miserias y humillaciones.

En la mayoría de nuestros países el indio se halla confinado en porciones determinadas del territorio nacional, llamados

reductos, y ahí desarrolla su vida bajo el imperio de normas consuetudinarias de carácter tribal, conservadas en el transcurso de muchas generaciones. Su economía es enteramente rudimentaria y primitiva; no obstante que confecciona objetos de mucho gusto artístico, pero sin gran valor de cambio. Para el estado estas porciones de tierra han pasado a tener el mismo carácter que los bienes raíces de los menores, y en la mayoría de nuestras repúblicas se han dictado prohibiciones especiales relacionadas con su enajenación.

¿Cómo dignificar la condición de vida y el trabajo del indio? Grave y transcendental cuestión es ésta, que debe ser abordada con un criterio especialísimo y ajeno a todo sectarismo. Deberá empezar el Estado por crear en nuestro medio una nueva consciencia colectiva con respecto al indio, a fin de hacer desaparecer los prejuicios relativos a éste en cuanto a que pertenece a una sub-clase humana. Será necesario, por otra parte, ambientar al indio paulatinamente con el modo de ser de nuestra vida, para irlo incorporando poco a poco a nuestra civilización. Hay que llevar la escuela al indio y no el indio a la escuela, en forma semejante como se ha hecho en México, que es el país que está dando la pauta en relación con el progreso social dentro de la nación latino americana. De esta suerte el indio, que es la base etnográfica del llamado latino o indo-americano, podrá incorporarse a nuestra colectividad efectivamente, resultando un nuevo elemento de progreso en todos los campos de la actividad humana.

También ofrece especial interés el análisis de lo que se llama el trabajo de las mujeres y los menores, que son actualmente un porcentaje muy apreciable de la población económicamente activa. El niño y la mujer toman parte en la mayor parte de las actividades industriales de nuestra economía, no obstante que, por su fisiología y su menor potencia muscular, sea en ellos más acentuado el desgaste orgánico provocado por el trabajo.

Es indiscutible que, tal como está organizada la sociedad en la época actual, no es posible suprimir o eliminar el trabajo de la mujer o de los menores de buenas a primeras, sin que tal medida dejara de provocar una serie de trastornos y complicaciones, tanto en la economía privada de los trabajadores como en el rendimiento productivo general. El hogar de la obrera y de los menores que trabajan necesita el aporte mate-

rial que significa el salario de éstos, puesto que en un gran número de casos constituye el único medio de sustento de la familia. Por otra parte, la desproporción entre la población económicamente activa de las repúblicas latinoamericanas y los extensos territorios de las mismas, no permite suprimir el trabajo de estas categorías de obreros desde el momento que no habría cómo reemplazar una merma tan considerable de energías productoras. Súmese a estos que por ahora parecen inconvenientes económicos insubsanables, la causa de desorganización familiar que acarrea el trabajo de las mujeres, que son a la vez obreras, esposas y madres, y que necesitan desatender las funciones relacionadas con su hogar al participar en las actividades productoras, y se tendrá un cuadro más o menos completo de la gravedad del problema indicado.

Entre nosotros, el trabajo de las mujeres y de los niños recibe un trato enteramente idéntico al trabajo de los varones adultos, en lo que se refiere a la ejecución de las faenas industriales; pero, es estimado y cotizado en forma muy inferior al segundo respecto del salario. Importa esto una injusticia de los patrones y empresarios que no tiene explicación, ya que al remunerar en forma desventajosa el trabajo de la mujer y del menor, se les somete, sin embargo, a un sistema productivo de igual intensidad que el de los varones adultos, obteniendo con su actividad un rendimiento idéntico en ambos casos. Aun cuando existen medidas legislativas que tratan de precaver esta verdadera injusticia y desigualdad de trato, el problema que enunciamos conserva toda su inquietante gravedad, debido a que las tales medidas no se cumplen por los patrones y empresarios, y que tampoco es eficaz el sistema inspectivo encargado de fiscalizar su cumplimiento. Para terminar este capítulo preliminar sobre la cuestión social, diremos respecto de esta categoría especial de asalariados que su situación es desmedrada comparada con la de los varones y adultos, ya que ellos se hallan en condiciones morales de inferioridad y desventaja dentro de las faenas industriales. Debido a que el carácter de la mujer es menos propenso a la camaradería y a las efusiones de la amistad, y que el menor que trabaja no ha conseguido la completa definición de su personalidad, los demás asalariados mantienen a estos trabajadores en una situación de menosprecio indiscutible, a tal punto que sus aspiraciones, sus necesidades y sus problemas

particulares son desestimados o mirados con indiferencia cuando se plantean conflictos industriales. La mujer y el niño no juegan ningún rol en las asambleas deliberativas de los trabajadores, posponiéndose en consecuencia el estudio de sus cuestiones particulares. Por estas mismas circunstancias, entre ellos ha alcanzado un menor desarrollo el sentimiento de la solidaridad de clases que anima a los demás trabajadores.

A diferencia de otros continentes, América Latina no ha sabido considerar en toda su extensión e importancia las cuestiones profundas con ocasión del trabajo de las mujeres y de las menores. La actitud de los gobernantes, sin ser de indiferencia, desde el momento que la numerosa legislación se encarga de dar una prueba en contrario, ha sido absolutamente inadecuada para abordar en el terreno mismo de la actividad económica los rasgos principales de esta cuestión. Desde México y el Yucatán hasta el Cabo de Hornos, en la parte más austral del continente, el trabajo de las mujeres y de los niños continúa desarrollándose en condiciones deplorables, que no son a la postre sino una de las causas más graves y poderosas de la degeneración que está haciendo presa en el organismo del trabajador latinoamericano.

PARTE PRIMERA

LA POLITICA SOCIAL

CAPITULO I

1. *Generalidades.*—2. *Definición.*—3. *Elementos.*—4. *Finalidad.*—5. *Medios de ejecución.*—6. *Importancia y desarrollo.*—7. *Factores que condicionan su sentido y su aplicación.*—8. *Periodos que pueden distinguirse.*

1. Debido a un conjunto de circunstancias favorables de la época en que vivimos, el radio de acción de la política gubernativa se ha extendido en todos los países del orbe civilizado hacia los más distantes ámbitos de la sociedad, interviniendo aun en las actividades privadas y familiares de los hombres. Seguramente esta nueva orientación que está sufriendo la política estatal, y que se viene realizando mediante una serie de procesos producidos y desarrollados en lo que va corrido de esta centuria, entrañaría para los filósofos y los pensadores del siglo XIX, que ayudaron a forjar la teoría política democrático republicana, una verdadera herejía o, más bien, una verdadera aberración del criterio estatal llevado al campo de la acción. Para estas personas la misión del estado no debe pasar más allá que de ser «mero guardador del orden público», limitándose a mantener la paz y la armonía entre los diferentes sectores sociales. Cualquiera otra actitud conduciría a la quiebra de la democracia, desde el momento que el Estado estaría cercenando la base primordial de la organización republicana, entendida en su sentido estricto: la li-

bertad individual para hacer todo aquello que nos dicte nuestra voluntad o nuestros deseos, sin otras limitaciones que el orden público, la moral o las buenas costumbres.

Pero, el hecho es que a pesar de toda la respetabilidad de estos principios que, hasta ayer no más, eran considerados como verdaderos dogmas de la organización colectiva, y que aun continúan influenciando la actuación de los particulares y también de los organismos del estado, el poder público ha extendido su radio de acción y sus iniciativas en las democracias del mundo entero—como ya lo dijimos—a los más variados aspectos de la actividad humana, sea ésta económica, social o familiar. Bien puede agregarse que no va quedando aspecto de la vida humana en que no intervenga, ya de una u otra manera, el poder público y los organismos del Estado.

Paralelamente a esta nueva fase de la que llamaremos «nueva política estatal», han hecho su aparición dentro del léxico social un conjunto de expresiones a las que todos nos hemos acostumbrado de la noche a la mañana, tales como: política económica, política sanitaria, política educacional, política social, política criminal, etc. Todas ellas designan una determinada actividad o actuación gubernativa, materializada en nuevos códigos y textos legales, en nuevos organismos administrativos destinados a su aplicación, y, en fin, en un notable aumento de la complejidad de la burocracia del Estado, la que cuenta con un personal crecido y con presupuestos también crecidos, como nunca se había presentado otro caso igual.

Podría agregarse que todas estas expresiones están de moda, y que su uso es lo corriente en publicaciones de toda especie, en actos oficiales, en círculos políticos o de investigación, y aun en el simple corrillo que tan acertadamente consideran en España como el dictador del «tópico de café».

¿A qué obedece esta notable actualidad de las referidas expresiones? Múltiples son las causas que la han provocado; pero, la principal y la más importante de todas es esta nueva orientación que ha adentrado en la vida pública y que, en última instancia, se reduce a considerar toda intervención del Estado, aun la que se refiere a los aspectos privados de la vida humana, como legítima y necesaria. Esta nueva concepción del Estado, que forma parte de un conjunto de nuevas ideologías políticas, no ha sido desestimada por las democracias latino-americanas, las que no han tardado en

incorporarse al nuevo ritmo social que la realización del mismo trae consigo.

Como vemos, la expresión política social es un concepto que tiene enorme actualidad entre nosotros, tal como sucede en el resto de los países de la tierra; y forma parte de un conjunto de conceptos flamantes que han aflorado al campo de la terminología social, adquiriendo dentro de él verdadera carta de ciudadanía. Es interesante anotar como una curiosa observación al respecto, que entre las personas que interviene activamente en la vida política de cada país, parece existir un verdadero afán en usar a diario la expresión política social y en declararse partidarios de ella, sin perjuicio de que se la comprenda en forma muy imperfecta, o se tengan ideas muy vagas respecto de ella.

¿Debido a qué circunstancias el Estado ha llegado a intervenir en las actividades colectivas y privadas, en esta forma que el común de las personas denomina política social?

Procedamos primeramente a establecer cuál es la actividad del Estado que se ha calificado como «la política social». Desde luego, hay que hacer presente que por el hecho de figurar en ella el adjetivo social, está indicando que la actividad del Estado de que se trata debe referirse a la sociedad o a los grupos o clases sociales, y no al individuo aislado. Si miramos el panorama que nos ofrece la realidad, en relación con estas cosas, podremos percatarnos de que lo que se ha dado en llamar la política social, no es otra cosa que la actividad del Estado encaminada a favorecer a la clase proletaria o asalariada, tendiente a equilibrar sus condiciones de existencia y procurando mejorar los diversos aspectos de su vida.

De lo expuesto resulta, entonces, que la política social viene a ser una consecuencia necesaria del desequilibrio social en que se desarrolla el acontecer colectivo, situación que se traduce para la clase proletaria en una condición de vida miserable, y sometida al evento de innumerables problemas. Cuestión social y política social son, por lo tanto, expresiones que se complementan, mejor dicho, cuya existencia está íntimamente entrelazada, siendo la segunda una resultante de la primera. Ambas han conseguido ponerse de actualidad en nuestra época, y tienden a producir modificaciones intensas y profundas en el régimen republicano democrático que sirve de trama jurídica al capitalismo.

2. Sin la pretensión de hacer una definición de la política social que pueda alcanzar una acogida generalmente favorable entre los estudiosos de estas materias, estimamos que *la política social es el conjunto de actividades y medidas del Estado encaminadas a solucionar los problemas que se involucran bajo el concepto genérico de cuestión social*. Es decir, en buenas cuentas, el grado o medida de intervención que desarrolla el estado frente a los problemas del trabajo, a fin de restablecer en parte el equilibrio social roto con el desarrollo de los procesos de la economía capitalista; problemas que pesan, en forma exclusiva, sobre una de las clases que intervienen en la producción de la riqueza: la asalariada o proletaria. Toda vez que el Estado interviene con miras a procurar la solución de la cuestión social, está haciendo obra de política social.

Si en su esencia consiste en una actuación, en una actividad del Estado, resulta impropio clasificarla—como lo hacen muchos tratadistas—dentro del campo de la ciencia social. La política social no es, ni mal puede ser considerada, una rama de la ciencia social, ateniéndose estrictamente a la realidad de las cosas. Es cierto que las medidas de política social que pone en práctica el Estado, tienen su asidero y sus conexiones en la ciencia, o en una rama determinada de ésta; pero, de esto a sostener que en sí sea una ciencia, hay una enorme distancia.

La investigación de los problemas sociales se realiza con el concurso de las llamadas ciencias sociales: Estadística, Historia, Economía, Ciencia Jurídica o Jurisprudencia, etc. Aún más, el planteamiento y la consideración de los mismos se armonizan con los postulados científicos, consiguiéndose con ello resultados más racionales. Pero, no por eso vamos a llamar ciencia al conjunto de medidas que tome el Estado a fin de solucionar los referidos problemas. Es verdad que hay una ciencia política, una teoría general y, asimismo especial, del Estado, que basada en determinadas consideraciones postula éste o aquél régimen de gobierno «como el gobierno ideal» para una organización social determinada. Los partidos políticos en que se divide la opinión pública de cada país, proclaman por su parte que ellos son los depositarios del mejor ideal político, del gobierno que realmente necesitan los países que integran la comunidad inter-americana; que la política

que piensan desarrollar desde el poder, es la mejor y que está en más concordancia con los dictados de la ciencia. Sin embargo, una vez en el poder, su actuación deja a un lado sus pretensiones de ciencia, aunque puede perfectamente ser científica, para convertirse en un arte de gobierno; esto es, en una determinada manera de actuar frente a la realidad económica y social.

En resumen, no nos queda sino reiterar el hecho de que la política social no es ni puede ser una ciencia; sino que, por el contrario, es un arte, una actuación del poder público frente a determinadas cuestiones, que en este caso son los problemas inherentes al trabajo, enfocados dentro del común denominador a que tantas veces nos hemos referido: la cuestión social. La política social, en consecuencia, es un hecho actual y eminentemente circunstancial del Estado, o mejor, de las corrientes económicas que predominan en nuestra sociedad y que han alcanzado por lo mismo el poder político.

En primer lugar, cabe destacar el hecho de que nuestra definición considera a la política social como «un conjunto de actividades y medidas del Estado...»; esto es, numerosas actividades del poder público, como ser: leyes, organismos administrativos, cruzadas culturales, tribunales especiales, etc. La política social se manifiesta, pues, por una actividad múltiple del Estado, ya sea como leyes, tribunales, organismos administrativos. Es interesante hacer presente que el conjunto de actividades a que se da este nombre, emanan del Estado, vale decir, del poder público que dirige, gobierna y administra a una nación, organizada soberanamente tanto para los asuntos interiores como para las relaciones internacionales.

¿Hay propiedad en el lenguaje cuando se denomina políticas social a las diferentes iniciativas que toman las organizaciones privadas encaminadas al mismo objetivo de remediar los males que resultan de las relaciones de trabajo para la clase proletaria? Muchos autores, tratadistas y catedráticos de Derecho del Trabajo o de Economía Social, de Chile y de algunas otras naciones de América, sostienen que también constituye una manifestación de política social toda iniciativa que tomen las organizaciones sociales privadas, y aun los simples particulares, desde el momento que habría en esto una finalidad y un resultado idénticos a la acción del Estado. Pero, es indu-

dable que este criterio no guarda una conexión muy estrecha con la interpretación que en derecho se da a la voz «política», cuya general y aceptada significación se hace coincidir con las actividades legítimas o no del poder público. Las medidas que toman los particulares no tienen, ni pueden tener, la autoridad social ni el carácter autárquico que le imprime el Estado a las acciones suyas, verificadas en nombre de toda la sociedad, de la que él es el representante. Faltaría a éstas, por lo tanto, la cualidad esencial que se involucra en el concepto político, cual es el de ser expresión de la soberanía nacional, manifestada por quien es su órgano de expresión, de acción o de gobierno: por el Estado.

La definición agrega que esta actividad debe encaminarse *a solucionar los problemas que se involucran bajo el concepto genérico de cuestión social*. En consecuencia, viene a ser el medio que el poder público emplea para abordar un conjunto determinado de cuestiones: los llamados problemas del trabajo. De consiguiente, no es medida de política social aquella que se tome sin tener por mira esencial los problemas que atañen a la clase obrera, y que no sea la resultante de una actividad estatal.

Para definir en la forma expuesta la política social, he mostrado presente dos consideraciones: en primer lugar, el conocimiento que nos proporciona la observación de la realidad; y, en segundo, la necesidad de reducir este conocimiento a una fórmula clara, precisa e inequívoca, que haga posible una perfecta comprensión del concepto que estudiamos, y que muchos toman erradamente bajo el significado de Economía Social o Ciencia Político Social, las que, como lo repetimos una vez más, son cosas muy distintas que la política social aun cuando le sirven de inspiración.

3. De la definición propuesta se desprende que dos son los elementos cuya concurrencia es necesaria para que estemos en presencia de un acto de política social: una actividad del Estado y un conjunto de problemas cuya solución hay necesidad de alcanzar. No puede haber política social sin que el Estado actúe y salga de su actitud meramente contemplativa, para abordar la consideración de un determinado grupo de cuestiones cuales son los problemas de la clase proletaria.

Si se estima que el Estado es el órgano de expresión de la voluntad de la sociedad organizada políticamente, a la que representa, debe tener el derecho o la facultad de intervenir en la vida de los asociados junto con la misión u obligación de ayudar los diferentes intereses privados, tratando de provocar entre ellos una situación de armonía y solidaridad. No es obstáculo ni aun el criterio estrictamente liberal individualista para que el Estado sea sujeto del derecho que mencionamos, y para que deba, asimismo, tener por misión elemental el amparo de los diversos intereses que se conjugan en la sociedad.

En resguardo de la eficacia de su derecho de intervención, el poder público necesita tomar medidas de carácter preventivo, curativo y represivo que tengan por objeto proteger el derecho a la existencia de todas las clases económicas que integran la sociedad. Para lo cual debe mantener un mínimo de condiciones equitativas que rijan las relaciones de estas mismas clases, y debe buscar la manera de resolver, poniendo en práctica un criterio de justicia, los conflictos que se producen entre ellas. A fin de velar por los intereses que se conjugan dentro de la colectividad, también debe tomar iniciativas que impidan el desborde o la extralimitación del egoísmo de los grupos sociales, verdadera causa del estado de desequilibrio y de malestar que aqueja a la sociedad.

De ahí resulta que el primero de los elementos de la política social, la actuación de los poderes del Estado, venga a constituir un cercenamiento a la libertad individual, y, más principalmente, a la libertad de convenir las relaciones de trabajo sin otra sujeción que la que se quieran conceder las partes en la contratación del trabajo.

El otro elemento de la misma, la cuestión social o problemas del trabajo, ya lo hemos analizado en el capítulo preliminar de este trabajo, y hemos destacado las faces principales de él mismo junto con sus características más salientes. Réstanos agregar aquí que tales cuestiones son como un requisito de la esencia, o sine qua non, de toda intervención estatal que pretenda llamarse política social. Desde el momento que la sociedad no presentara problemas relacionados con el trabajo, la expresión política social sería una especie de letra muerta o petrificada, sin contenido vivo y sin significado, dentro del léxico empleado en el campo que abarcan estas materias.

Problemas del trabajo e intervención del Estado son elementos que necesariamente se conjugan y se entrelazan, a fin de dar existencia a la actividad gubernativa llamada política social.

4. Los actos que realiza el poder público persiguen siempre la conquista de un objetivo, de una finalidad que interesa a toda la colectividad. No se puede hablar de medidas de política que no persigan la consecución de un fin social determinado. Una democracia de tipo republicano liberal, por ejemplo, perseguirá como finalidad primordial, junto con el mantenimiento del orden público, el resguardo de la libertad individual en todo lo que no contraría a aquél, a la moral en las buenas costumbres. Dentro de las relaciones de producción, por supuesto, el ideario liberal hecho gobierno mantendrá una actitud meramente contemplativa respecto de intereses sociales en pugna frente a la distribución de la riqueza. Así entenderá el Estado de este tipo que cumple con la misión de ser la expresión autorizada de todos los intereses colectivos. Pero, como ya se ha dicho, una actitud pasiva del poder público frente a los acontecimientos que se producen en la colectividad, ha traído como consecuencia el estado de desequilibrio social de carácter agudo que presenciamos, y que se materializa la prepotencia de la burguesía dueña del capital. En otras palabras, que esta actitud ha coadyuvado a la agravación de los conflictos del trabajo, permitiendo la extensión e intensificación de la cuestión social; lo cual constituye para el organismo gubernamental una causa de inestabilidad y de destrucción. También hemos dicho que para precaver estos peligros, las democracias liberales han ido abandonando, pese a la doctrina política que las inspira, su actitud meramente pasiva, y han dado en intervenir en la solución de los problemas del trabajo.

En consecuencia, la finalidad de la política social es doblemente utilitaria: persigue, como objetivo central, el mantenimiento de la paz colectiva en peligro de ser destruida por la pugna de los intereses económicos; y encamina su acción, con tal objeto, a la solución de los problemas que afligen a la clase proletaria o asalariada. Tales consideraciones se desprenden del análisis de la obra de política social que han realizado la mayoría de nuestros países hasta la fecha.

Podríamos agregar que es una actividad complementaria o supletoria de los verdaderos fines que persigue la organización republicana democrática; y no, como parecen entenderlo algunas personas que incurren de buena fe en error, la finalidad primordial del Estado en nuestra época. Esto se debe seguramente, a que las personas que así entienden la política social, la confunden con lo que ellos quisieran que se realizara desde el poder público para solucionar la cuestión social; con lo que podría llamarse el ideal doctrinario, que se quisiera ver implantado en el poder y que se considera como el más conveniente o más necesario para los verdaderos intereses colectivos.

El Estado democrático, que es y continuará siendo, aún contra nuestros más recónditos anhelos, la expresión más o menos fiel de la prepotencia económica de la burguesía capitalista hecha gobierno o poder político, no está en situación de realizar otra política social que ésta de carácter supletorio a que nos referimos; ya que su finalidad es, por encima de toda otra consideración, servir de resguardo o «guardián» a la tranquilidad y al orden públicos. Pero, debido a circunstancias especialísimas de la convivencia humana, dentro de la organización económica y social capitalista se han producido diferentes cuestiones que perturban de una o de otra manera el orden y la tranquilidad públicas, por lo que el Estado necesita tomar cartas en el asunto a fin de buscar la manera de que éstos no se alteren ni se destruyan. Y esta manera la encuentra en el conjunto de medidas que tratan de procurar una mayor armonía con las clases económicas.

Resulta que la política social ha venido a servir de sedante o paliativo en la lucha social que se ha producido dentro del campo de la economía, y cuyo efecto visible es el conjunto de los problemas inherentes al trabajo.

Se dice que estas medidas y esta actuación o actividad del poder público, han tenido en vista la necesidad de proteger adecuadamente los intereses que se han estimado como legítimos de cada clase social, y asimismo las facultades o derechos que a las mismas competen. Que con ello se ha querido evitar los peligros que puedan derivarse para la sociedad del mantenimiento de los exclusivismos y la prepotencia de una clase social, en nuestros días la burguesía capitalista, lo que quiebra la armonía que debe reinar en el seno

de ella. La organización de estas mismas clases bajo la tución y la protección del Estado, hecha oportunamente, también es una válvula de seguridad contra los roces y las desavenencias que nacen de la pugna económica entre las mismas.

¿Ha conseguido la política social realizada por las naciones latino americanas, suprimir la causa de desequilibrio colectivo que involucra o entraña la cuestión social? Es indudable que nó.

Puesto que la cuestión social ha sido una finalidad supletoria o subordinada a otro objetivo perseguido por el criterio liberal individualista hecho gobierno, como es la conservación del orden público, no ha podido ser abordada por el Estado en todas sus vastas y graves proyecciones. Aun cuando no es el momento para que nos pronunciemos sobre los inconvenientes de la política social latino-americana, queremos anticipar que adolece de muchas fallas y vacíos, nacidos del hecho de haber sido dictada con el carácter a que hemos aludido, haciendo caso omiso la mayoría de las veces de las características salientes de los problemas del trabajo, cuales son el haberse producido a raíz del desarrollo de la economía capitalista y de tener un carácter indiscutiblemente clasista. La mejor demostración de estos asertos la tenemos en el hecho de que, a pesar de sus abultadas manifestaciones legales y burocráticas, no se ha conseguido en forma alguna la solución de los problemas económicos y sociales de los trabajadores.

5. La política social se realiza o ejecuta, como ya lo hemos repetido varias veces, bajo la forma de un conjunto de resortes o medidas que se ponen en acción por el Estado encaminadas a dar solución a las cuestiones obreras o del trabajo. Tres distintas categorías de medidas pueden indicarse como las de uso más frecuente y de mayor importancia: a) medidas legales; b) organismos técnicos administrativos, y c) tribunales especiales para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo. Las veinte repúblicas latino-americanas han puesto en práctica, en mayor o menor grado y más o menos bajo las mismas formas, estas diferentes medidas de política social, como lo veremos más adelante.

La ley ha sido el primero y el más importante de los recursos de que ha echado mano el Estado en América, para buscar un ajuste a las cuestiones del trabajo; poniéndose a

tono así con el ritmo legislativo mundial que se iniciara con la Paz de Versalles, que puso fin a la guerra de 1914. Es cosa sabida por todas las personas que con el tratado de paz en cuestión, se inició una nueva era en el derecho escrito de los países: la legislación social o del trabajo. Es cierto que antes de la fecha de la celebración de dicho convenio, se habían dictado leyes de carácter y contenido social en muchos países; pero, no deja de ser cierto también que tales iniciativas legales no obtuvieron una acogida favorable en la mayor parte del llamado mundo civilizado. Por eso se indica con toda justicia al Tratado de Paz de Versalles como el punto de partida de las nuevas orientaciones del derecho de los pueblos.

Las leyes que en Indo-América pueden citarse como recursos o medios principales de política social, se refieren principalmente a la contratación del trabajo; a la protección de los diferentes aspectos de la persona física, familiar y social de los proletarios; y a la organización de trabajadores con el fin de elevar su nivel de vida, de cultura y de robustecer los nexos solidarios entre ellos.

Las leyes referentes a la contratación del trabajo han venido a cercenar en cierto modo el principio individualista y tradicional de la libertad contractual, al establecer la obligatoriedad e irrenunciabilidad de una serie de cláusulas que necesariamente debe contener el contrato de trabajo. Han sido dictadas con la intención de equiparar, por lo menos en el texto legal, la desigualdad de las partes contratantes dentro de la referida convención, y que resulta de la sumisión económica en que se encuentra el proletariado con respecto a la burguesía.

Respecto de la protección de la persona física, familiar y social de los trabajadores, el legislador ha procurado establecer un minimum de condiciones que deben tomarse en cuenta en la ejecución del trabajo dentro de la faena, a fin de prevenir los peligros que lleva envuelta la ejecución de la misma, el fomento de la edificación de las habitaciones baratas; reglamentación de las cooperativas de compra; la creación de sistemas de seguro contra los diferentes riesgos a que está sujeto el trabajador y su familia, etc. . .

En lo tocante a organizaciones obreras, se ha legislado sobre la sindicalización, organizaciones mutuales, etc. Aun cuando sea un principio elemental de buena política social sin-

dical, la libertad de la asociación obrera, la práctica demuestra que tal criterio no ha sido contemplado en la legislación continental, o que si lo ha sido en algunos casos, se han puesto tantas trabas y dificultades a la sindicalización, que a la postre ésta ha venido a resultar un mito.

De los organismos técnicos administrativos creados, pueden citarse como los principales: las inspecciones del trabajo, los ministerios, los consejos superiores y las comisiones. La labor de las inspecciones del trabajo no ha sido eficaz en la generalidad de nuestros países, debido a que los funcionarios que han desempeñado el papel de inspectores del trabajo no han gozado de la independencia económica indispensable para proceder con imparcialidad y rectitud en el control de la legislación social. Los ministerios y los organismos superiores del trabajo tampoco han sido de resultados eficaces, y han pasado a ser carteras o secretarías ministeriales de segundo orden dentro del gobierno de nuestras repúblicas, habiendo sido entregados, por lo general, en manos de políticos inexpertos o ignorantes de las complejas cuestiones que plantean las relaciones de las clases económicas y la legislación social dictada para remediar las mismas.

El tercer resorte que emplea la política social en América Latina, es el de los Tribunales especiales encargados de dirimir las cuestiones del trabajo. Han sido creados en la mayoría de estos países, aun cuando no han tenido la independencia ni la importancia indispensables para llegar a jugar un rol trascendental frente a los conflictos económicos y sociales, que se producen con ocasión de las relaciones del trabajo.

De haberse logrado aplicar efectivamente estos tres recursos o resortes de la política social a nuestra realidad, seguramente se habría conseguido disminuir o aminorar en forma notable los efectos de la cuestión social. Pero estas medidas han pasado muy poco más allá de su creación, y su ejecución ha quedado subordinada al capricho y a la decisión de la burguesía capitalista, que continúa ejerciendo la mayor parte del poder público. Puede, por lo mismo, asegurarse que la política social en Indo-América ha sido en buena parte ineficaz y poco fructífera, existiendo casi en su gran parte en el texto legal o en las declaraciones gubernativas.

6. Después de las observaciones y conclusiones que hemos expuesto, enfrentamos la necesidad de preguntarnos cuál es la importancia que puede atribuirse en la actualidad a la política social realizada en nuestro continente. Cuestión es ésta de interés indiscutible y que nos plantea el imperativo categórico de pronunciarnos sobre la utilidad que presta la llamada política social en la solución de males que aquejan a la sociedad. Por de pronto habremos de repetir que mediante su aplicación, que no ha sido adecuada ni eficaz, no se ha conseguido hacer desaparecer del seno de la sociedad los diferentes problemas que afectan la existencia de la clase asalariada. Le falta un elemento principal para poder ser llamada útil a la sociedad y, principalmente, a los trabajadores: su efectiva ejecución; lo que no es sino una condición de su aspecto supletorio dentro del campo de acción de la labor del Estado.

A pesar de ser efectivo que la aplicación de la política social no ha tenido un resultado completamente eficaz en la solución de la cuestión social, no se puede negar que ella ha tenido una considerable importancia tanto para el trabajador como para la burguesía. Bajo su influencia el obrero se ha formado conciencia de su valor, y en la actualidad él no es una entidad cuya suerte no tenga importancia para el Estado y para los diferentes organismos del poder público. Se ha penetrado de su importancia como elemento integrante de la sociedad, cuyas necesidades deben ser consideradas, y cuyos derechos tienen que respetarse como los de los demás grupos que integran la sociedad. Inconscientemente la clase obrera se siente ahora protegida o tutelada por el Estado, y cree que éste puede hacer justicia en sus relaciones económicas frente al capital. Este hecho es fácil de observar como reacción espontánea en cualesquiera de nuestros obreros que nos toque entrevistar, con ocasión de alguna cuestión relacionada con sus problemas; de inmediato se manifiesta la confianza que ellos tienen en que el Estado ha de tener una actitud comprensiva y justa para sus preocupaciones y para sus problemas. Hay, pues, un clima verdaderamente favorable en el seno de la clase obrera con respecto a la intervención del Estado en las cuestiones del trabajo; clima que, por otra parte, es un índice halagador de la nueva mentalidad que se está forjando en el proletariado y que paulatinamente lo va ha-

ciendo superarse en el terreno de la cultura. La importancia de la política social desde el punto de vista del trabajador es, en consecuencia, evidente e indiscutible.

En cuanto al capitalista o empresario, hay que hacer presente que éste va perdiendo poco a poco el concepto feudal o primitivo con que trataba a sus trabajadores, debido a que se ha visto obligado a reconocer la existencia de una serie de derechos que competen al proletariado, que han sido establecidos con la legislación del trabajo. Puesto que esta legislación ha venido a cercenar parte de la libertad que presidía los procesos de la economía liberal, el capitalista se ha visto obligado a someter su empresa económica, tanto en las condiciones internas de desarrollo de las faenas como en las relaciones contractuales del trabajo, al control que le impone la política social. Además, el empresario o capitalista que se ha penetrado del intenso movimiento de agitación y rebeldía en que vive el trabajador de nuestros días, necesita entrar al terreno de las concesiones—que no otra cosa viene a ser en última instancia la legislación social—, con el objeto de poner atajo a los peligros que esta actitud de los proletarios entraña para su situación de privilegio y prepotencia.

Respecto del mismo poder público podemos manifestar que, por el hecho de que haya salido de su actitud meramente contemplativa frente a los problemas del trabajo y los haya encarado mediante una política de carácter complementario, ha experimentado un cambio de frente importante y, hasta cierto punto, trascendental por muchos motivos. Desde luego, importa ésta una superación del liberalismo individualista, que había predominado hasta los primeros quinquenios de este siglo y que miraba con malos ojos toda intervención gubernativa que no fuera encaminada al resguardo del orden y de la tranquilidad públicos. Con esta modificación que ha sufrido el concepto de Estado, a tal punto que no extraña grandemente su intervención en la actividad privada de la economía, se vislumbra la posibilidad de que en época no lejana sean encarados los problemas que constituyen la cuestión social, no como una actividad estatal suplementaria y de segundo orden, sino como una política independiente y de carácter principal.

El desarrollo de la política social en este continente ha obedecido, y también se halla subordinada, a estos cambios de criterio que anotamos. Se puede observar que primeramente

la acción del Estado se limitó a orillar las cuestiones del trabajo. Durante esta primera fase, que pudiera denominarse de balbuceo, se tomaron aquellas medidas que no significaban el cercenamiento de la libertad dentro de las empresas industriales, que sólo eran una acción con cargo exclusivo al Estado, como por ejemplo la legislación sobre habitaciones baratas y otras similares. Más adelante, los poderes públicos, ante el temor de que la agitación obrera tomara rumbo hacia el terreno de la violencia y de la revuelta, se apresuraron a tomar otras medidas ya más radicales de intervención en las relaciones de trabajo y de protección a la personalidad del obrero; por ejemplo, leyes sobre el descanso dominical, sobre el peso de los sacos de carguío transportados por la fuerza del hombre, sobre sillas en los establecimientos industriales y comerciales, salas cunas, accidentes del trabajo. La última etapa que se puede destacar en la evolución de esta política, es la que se relaciona con la contratación del trabajo, la previsión social, política de los salarios, legislación campesina, trabajo de las mujeres y de los menores, justicia especial del trabajo y organismos técnicos para la fiscalización de la legislación social.

En síntesis, podemos agregar que el desarrollo de la política social en Indo América sigue una línea paralela al proceso de transformación de la concepción del Estado que se viene produciendo en todos los países de la tierra, y que, en estos últimos veinte años de la post guerra mundial ha producido modificaciones profundas y de consideración en la política de tipo liberal individualista que predominaba en las repúblicas democráticas. El resultado es que en poco más de veinte años, el régimen republicano democrático que nos legara el siglo XIX ha sufrido transformaciones de enorme importancia en todo orden de cosas, resultando de ello que ya no causa extrañeza que el poder público encamine su acción y su labor a los aspectos más variados y diversos de la vida colectiva.

7. La política social ha llegado a convertirse en un fenómeno de carácter universal, de la misma manera que lo es la cuestión social, como lo hiciéramos notar al analizarla en el capítulo preliminar. Indiscutiblemente que la legislación social y las otras medidas tomadas en nuestras repúblicas para proteger a los trabajadores, han recibido la influencia benéfica

de la obra que realiza al respecto la Organización Internacional del Trabajo. Quizás sea una majadería hacer hincapié sobre ello, desde el momento que este es un hecho tan ostensible y manifiesto que nadie pretende discutirlo.

Si comparamos la política social de Indo América con la de otros países, por ejemplo del continente europeo, vemos cómo resulta el hecho de que, a pesar de sus grandes semejanzas en el texto legal, difieren enormemente en la forma como han sido ejecutadas.

Desde el momento que la política social de todos los países de la tierra es el resultado de la aplicación de unos mismos principios de intervención estatal a una misma cuestión, la cuestión social, originada a su vez en un mismo fenómeno de carácter universal, el capitalismo, necesariamente habrá de ser la existencia de determinados factores la que ocasione las modalidades que diferencian la política social de nuestras repúblicas con la de otros continentes.

¿Qué factores son éstos que han venido a condicionar la ejecución de la política social en cada nación, haciéndola adquirir una fisonomía peculiar? A priori, y sin necesidad de un mayor análisis de esta cuestión, podemos adelantar que los factores que influyen en dichas peculiaridades, son múltiples y complejos, y que quedan fuera de la órbita de los buenos deseos del poder público.

Por de pronto, hay que destacar con especial relieve que dentro de la sociedad latino-americana, aun cuando la formación de ésta es el resultado de la confluencia de elementos disímiles tanto en el aspecto racial como en el de la cultura, no se observan grandes luchas religiosas ni de sectas, como las que han conmovido a lo largo de toda la historia a otras naciones y que han hecho mirarse a los miembros de una misma colectividad como enemigos irreductibles. Esta falta de luchas sectarias ha permitido que en Indo América se haya aclimatado, más rápidamente que en ninguna parte, la política social que viene ayudando a difundir por el mundo la institución ginebrina del trabajo.

Como una observación general diremos también que del hecho de haberse producido la política social aquí en forma más rápidamente que en otras partes, ha resultado ella con un carácter de improvisación o, mejor, de precipitación que la hace contener mayor número de vacíos en cuanto a su fondo,

que haya adoptado formas un tanto inconciliables con la realidad ambiente, que es la de los pueblos en estado de pre-capitalización.

Podemos citar como factores que influyen de manera directa tanto en el desarrollo como en la ejecución de la política social, a los siguientes: 1) el criterio político del gobierno, que es el resultado del triunfo de determinadas corrientes doctrinarias en la lucha por la conquista del poder; 2) el hecho de ser gobiernos de facto o constituídos mediante los resortes de la legalidad los que en un momento histórico determinado hayan llegado al poder; 3) el grado de cultura y civilización de la población; 4) los postulados económicos que presiden las actividades productoras; 5) las corrientes espirituales, principalmente éticas o morales, que predominan en el ambiente social, y 6) el grado de intensidad de la lucha de clases.

Todos estos factores condicionan, en una u otra forma, el desenvolvimiento de la política social, y van acomodando su sentido universal a la realidad geográfico-social de cada continente, produciendo diferencias de importancia en su ejecución.

El criterio de las corrientes políticas que han llegado a constituirse en gobierno tiene importancia, entre otras cosas, porque de él depende que se dé o no a los problemas del trabajo su verdadero valor y significación. Como en la mayoría de estas repúblicas han predominado, hasta la fecha, los partidos políticos liberal y conservador los problemas no han sido objeto de una política social radical o revolucionaria. Los avances más considerables que se pueden observar en ésta se deben a los llamados gobiernos de facto, que han provocado asaltos al poder con el auxilio de las masas populares, mediante la promesa de acelerar y acentuar—una vez llegados al gobierno—la política en beneficio de la clase proletaria.

El grado de cultura y civilización de la población es de interés, porque la labor del Estado será mejor comprendida y apreciada [mientras más elevada sea: en países de alta cultura y civilización todos los valores humanos, por modestos que sean, son objeto de la consideración colectiva, al revés de lo que sucede en países de cultura y civilización incipiente. Por otra parte, en los primeros el obrero está más capacitado para defender las conquistas sociales alcanzadas mediante la obra de defensa común.

Las corrientes espirituales—principalmente éticas o morales—que presiden la conciencia colectiva, así como los postulados económicos básicos en las actividades productoras, puede decirse que forman una especie de clima favorable o desfavorable en cuanto a la adopción de medidas en favor del obrero. Los conceptos morales de justicia social y los conceptos económicos de justicia distributiva, íntimamente entrelazados entre sí, a tal punto que bien pudiera decirse que son aspectos paralelos de un mismo criterio ético, han logrado infiltrar en la vida pública de nuestros países su influencia benéfica en favor de las clases populares; y, con seguridad, a su conjugación en la vida pública se debe en gran parte al aceleramiento del ritmo de la política social.

Respecto de la lucha de clases y a su grado de intensidad, cabe manifestar que mientras más violenta es ella y mientras más enconadas son las relaciones entre las clases económicas en nuestros países, mayor es la preocupación de nuestros gobiernos por dar satisfacción a las aspiraciones populares. Se considera que con una actitud de tal naturaleza se está suprimiendo las causas de descontento social, y evitando los peligros que para la estabilidad de las instituciones públicas tiene este mismo descontento.

Como observación general respecto a la política social de las repúblicas latinoamericanas, podemos hacer notar que está influenciada directamente por los factores del medio ambiente a que nos hemos referido; y que a ésto se debe que ella presente modalidades especiales tanto de forma como de ejecución.

La ejecución o aplicación de las medidas de política social dista mucho de haber alcanzado los objetivos que tuvieron en vista los estadistas y los gobernantes al establecerlas, circunstancia que ha tenido como consecuencia el menoscabo de la confianza que en ellas cifraba la clase asalariada. Respecto de esto, cabe manifestar que es debido al egoísmo del medio ambiente y a la labor ineficaz de los funcionarios de la Administración pública que tienen a su cargo la fiscalización de su cumplimiento que la política social no ha llenado su finalidad. El primero de estos aspectos es fácilmente explicable, ya que el espíritu que mueve a la economía capitalista no es otro que la exacerbación de la libertad y del egoísmo del individuo, cuyos intereses se estiman superiores aun a los de

la colectividad. El segundo aspecto está más estrechamente vinculado con la acción del Estado y a él nos referiremos sucintamente.

Si la política social viene a constituir, en última instancia, la intervención del poder público en las relaciones de trabajo, con el objeto muy loable de establecer una mayor igualdad entre las clases económicas, mediante la restricción de la libertad contractual, no es extraño ni sorprendente que el Estado haya creado organismos administrativos o burocráticos para que realicen la misión de fiscalizar la efectiva aplicación de sus medidas. Por otra parte, no se hace otra cosa que adoptar un sano temperamento aconsejado por la Organización Internacional del Trabajo; no obstante que no se hayan estructurado estos organismos burocráticos siguiendo fielmente la línea indicada por Ginebra, ya que la mujer participa en ellos en forma nula o casi insignificante.

Todos nuestros países poseen una numerosa burocracia para fiscalizar la aplicación de la política social; pero, es el caso que ella no tiene un carácter esencialmente técnico, sino que más bien ha sido creada para dar satisfacción a los adeptos en política, que han contribuido con sus votos o su adhesión a hacer triunfar los ideales de un partido determinado llevándolo al poder.

Es el defecto capital que puede achacarse a los organismos administrativos que, como las inspectorías del trabajo, tienen a su cargo la misión de velar por el cumplimiento de la política estatal encaminada a resolver los problemas del trabajo. Funcionarios nombrados mediante la fórmula indicada no pueden ser garantía de competencia para llenar su cometido ni tampoco podrán llegar a compenetrarse del verdadero rol que les exige una función pública, de tanta trascendencia como la indicada.

Aun cuando en varias de nuestras repúblicas ya se comienza a reaccionar contra un procedimiento selectivo de la naturaleza del indicado, falta que nos hagamos el firme propósito de anteponer, por sobre todo, los superiores intereses de la colectividad a los compromisos de círculo o de partido político, a fin de evitar estas graves deficiencias que se notan en la administración pública, particularmente en aquellos funcionarios que tienen a su cargo la fiscalización de la política social.

8. Para cerrar estas observaciones sobre lo que pudiéramos llamar generalidades sobre la política social de Indo América, réstanos sólo hacer un bosquejo de los períodos más importantes que pueden distinguirse en esta intervención estatal, destinada a regular las relaciones de las clases dentro de los diferentes procesos de la economía. Queremos recalcar antes que nada, que en ningún momento ha estado en nuestro ánimo el propósito de hacer la historia de la evolución de la política social en nuestro continente, ya que una labor como ésta supone un esfuerzo demasiado considerable para ser tratado en unas cuantas páginas y necesita por lo menos varios volúmenes destinados a tal objeto; y que, por otra parte, es labor que queda fuera del objeto que perseguimos en este trabajo.

Tres períodos principales pueden distinguirse claramente en el desarrollo de la política social, o más bien, en la intervención del Estado en las relaciones del trabajo, períodos que corresponden a un estadio determinado de la evolución de los pueblos del continente: 1.º período de la dominación hispana; 2.º período republicano-independiente, de fase eminentemente liberal individualista; y 3.º período actual de la política social, que tiene su punto de partida en el Tratado de Paz de 1918. Cada uno de ellos corresponden a una etapa, bien diferenciada, de la estructura económica de nuestros países, de manera que su determinación resulta una operación de suyo fácil, y que no impone grandes trabajos ni grandes estudios: basta sólo remitirse a la experiencia económica y social recogida en cada país por los autores o por los tratadistas.

Periodo colonial o de la dominación española.—Los diferentes problemas que planteaba la economía de aquella época, se encontraban reglamentados por las disposiciones legales dictadas por los monarcas de España, conocidas en conjunto con el nombre de «Legislación de Indias». No debe creerse por el título de la recopilación que todas las leyes que se comprenden bajo esta común denominación se referían a las condiciones del trabajo del indio, ya que sólo una parte pequeña de ellas era la que establecía medidas de protección al trabajador y, particularmente, al trabajador indígena.

Recordemos, sin embargo, que durante la colonia la economía de nuestro continente fué de un primitivismo sorprendente, y que las actividades productoras no pasaron de ser las de la agricultura y algunas rudimentarias de la minería (lavaderos y minas de oro). El trabajador era considerado como un individuo de una especie animal distinta al peninsular, poco diferente a los animales domésticos, cuya cristianización e incorporación a la civilización española de aquel tiempo (nos referimos al indígena particularmente) se encomendaba a los peninsulares a quienes se había repartido el suelo americano y entregado la porción de indios que en ellas habitaban. Clase proletaria no la había ni la podía haber, puesto que los indios no tenían derechos civiles, ni eran equiparados a los españoles, tanto con respecto a su trabajo como a su trato.

Condolidos algunos monarcas de la forma verdaderamente inhumana en que era obligado a trabajar el indígena, dictaron las llamadas Leyes de Indias, a fin de suavizar en parte la situación de estos sus súbditos del nuevo mundo. Pero, debido a la distancia enorme que mediaba entre la Corte española y el medio en que debían aplicarse, estas leyes quedaron en el mejor de los casos, sólo en el papel y su ejecución nunca o casi nunca llegó a ser realidad. No obstante todo esto, debe reconocerse las muchas bondades que la legislación de indias presenta, ya que abordó la necesidad de preocuparse de muchos aspectos del trabajo que hoy día constituyen la médula de la política social, por ejemplo: jornadas de 8 horas, salario suficiente para las necesidades de la vida del indio, precios más bajos para los artículos de primera necesidad destinados al consumo de los trabajadores, protección a la mujer indígena que trabajaba, y regulación de los turnos en los trabajos mineros. Como un homenaje al espíritu humanitario que animó a algunos españoles que vinieron a América, debe recordarse la labor desarrollada por los misioneros del Paraguay, que formaron comunidades de trabajo en las que el indio recibió un trato más conforme con los principios del cristianismo y de lo que se llama política social.

En la Conferencia Regional del Trabajo celebrada en Santiago de Chile en el verano del año 1936, el delegado gubernamental de Argentina, Dr. Alejandro Unsain, manifestó que al hablar de la legislación social deseaba tener una palabra

de justicia para España, y dijo: *Deseo recordar, en efecto, en esta asamblea de las naciones de América, el maravilloso contenido social de sus no menos maravillosas leyes de Indias, que aplicó durante la colonia.* (17) Sólo nos limitamos a decir aquí que las palabras del señor delegado de Argentina son enteramente justas en cuanto al contenido social de la legislación de Indias, aun cuando la eficacia de las mismas no fué grande por la causa que ya apuntamos en páginas pasadas.

Período republicano independiente.—Durante este segundo período, que cronológicamente se extiende a lo largo de todo el siglo XIX hasta los primeros veinte años del siglo XX, y que corresponde al predominio de la doctrina liberal individualista en el plano de la vida pública, en las actividades productoras, y aun en la vida privada, no existe política social ni el Estado interviene en forma alguna para regular las relaciones de las clases con respecto al trabajo. En el terreno de la economía todavía conservan las empresas productoras su primitivismo y su carácter rudimentario y semi feudal heredado de los tiempos de la colonia. La agricultura, que continúa siendo la industria fundamental, conserva en el trato de los obreros íntegramente las fórmulas feudales utilizadas por los encomenderos españoles. Es el período en que domina por entero en la vida jurídica de nuestros países, el derecho civil o privado inspirado en la legislación francesa de los tiempos de Napoleón I, inspirada como se sabe en los principios de libertad, igualdad y propiedad. En ese entonces, la masa trabajadora de nuestras jóvenes repúblicas no había llegado a formarse su conciencia de clase, en el estricto sentido de esta expresión; vale decir, no constituía un grupo social con inteligencia de sus derechos ni de sus responsabilidades.

Política social no hay durante este período, ni mal la podía haber. El Estado no interviene en las relaciones económicas y de trabajo de las clases sociales, a fin de no cercenar en forma alguna la libertad contractual y la libre concurrencia, postulados que presiden las actividades económicas. La legislación civil no contiene disposiciones relativas al contrato de trabajo, a las condiciones de vida y salario de los obreros, a la previsión social ni a la seguridad del trabajador durante

(17) Actas de la Conferencia del Trabajo de los Estados de América, etc., pag. 40.

la ejecución de las faenas. Salvo alguna que otra disposición aislada, y que hasta cierto punto estima con menosprecio la actividad manual, las leyes de nuestras repúblicas durante el siglo XIX, y aún durante los primeros veinte años del siglo XX, hacen caso omiso de las relaciones del trabajo y de la condición de los obreros. Más aún, a éstos no se les reconoce en forma franca el derecho de asociarse para estudiar los problemas que les atañen, ni menos se reglamenta el derecho a la libre sindicalización de los trabajadores. A tal extremo llega el temor reverencial de los legisladores y los estadistas por los postulados clásicos de la libre concurrencia, la libertad individual, la igualdad y el inalienable derecho de la propiedad privada, que habría sido considerada una verdadera herejía política tomar cualquiera medida que pudiera significar un menoscabo de ellos, o cuando menos su obstaculización.

Si bien es cierto que en los primeros años de esta centuria, se dictan algunas leyes que tienen por mira el mejoramiento de algunos aspectos de la vida de los obreros, como las de descanso dominical, de habitaciones populares, accidentes del trabajo o de salas-cunas en los establecimientos industriales, tampoco no deja de ser verdad que estas medidas legislativas en manera alguna tuvieron por finalidad la solución de la cuestión social, cuyos contornos en aquellos años se hallaban precisados con toda nitidez, y cuyos graves efectos mantenían a los trabajadores frente a una dolorosa interrogante en sus existencias. Por otra parte, falta a estas medidas un carácter sistemático y metódico que pudiera demostrar que ellas se tomaban no con fines humanitarios o de caridad, sino que respondían al imperativo social que obliga al Estado y a los poderes públicos a intervenir en las diversas manifestaciones de la convivencia, para procurar un grado de mayor entendimiento y de mayor equilibrio entre todos los grupos que integran la sociedad.

Recapitulando lo dicho sobre este período, que hemos caracterizado remitiéndonos a los postulados de la escuela liberal individualista, podemos expresar que durante ella la política social es insignificante, limitada sólo a medidas aisladas de mejoramiento de algunos de los aspectos de la existencia del obrero—en la mayoría de los casos ineficaces, como pasó en Chile con la ley N.° 1838 sobre habitaciones para obreros, dictada en 1906, que no realizó la finalidad perse-

guida debido a que no se contemplaba la manera de financiarla completamente,—medidas que en ningún caso se referían a la cuestión fundamental de los problemas obreros: la contratación del trabajo en sus múltiples aspectos.

Período actual de la política social.—Como en todas las latitudes de la tierra, perfectamente se puede decir que este período comienza entre nosotros con la paz de 1918, dictada en Versalles, que puso término a la guerra mundial de 1914. Como se sabe, esta guerra tuvo la virtud de acentuar en forma tal los problemas del trabajo que, aun en las deliberaciones necesarias para establecer la paz entre los estados contendientes, se hizo presente que una paz duradera y universal sólo podía fundarse «sobre la base de la justicia social». (18) Y, para alcanzar esta misma justicia en las relaciones de las clases, se creó un organismo anexo a la Sociedad de las Naciones, la Organización Internacional del Trabajo, entidad encargada de estudiar los diferentes problemas que integran la cuestión social y las medidas más convenientes que deben tomar los Estados miembros a fin de solucionarlos.

América Latina no fué ajena a este movimiento de renovación que se inició con el Tratado de Paz de Versalles. Desde entonces hasta nuestros días se han venido tomando todas las numerosas medidas que constituyen la política social de nuestras repúblicas democráticas, y que han hecho claudicar al Estado liberal su actitud meramente contemplativa frente a las cuestiones del trabajo, para abordarlas y tratar de solucionarlas en la forma que parece la mejor. Durante este mismo período se ha venido a reglamentar por primera vez en nuestro continente lo tocante a las relaciones contractuales del trabajo, que, como ya lo hemos dicho en más de alguna ocasión en estas páginas, constituye una verdadera limitación o cercenamiento de la libertad individual que preside los procesos de la economía.

Este período que comprende apenas unos veinte años de la vida independiente de nuestros países, es asombrosamente rico en medidas de política social, de suerte que puede decirse, sin que sea una exageración, que aquí entre nosotros es donde mejor ha florecido la semilla que sembrara en todo

(18) L'Organisation Internationale du Travail, pág. 5.

el universo la Organización Internacional del Trabajo, cuya sede principal está en Ginebra. De ninguna manera queremos significar que se haya producido la solución de la cuestión social en nuestros países, nó; como ya lo hemos visto en más de una ocasión en este trabajo, la política social realizada en Indo América ha resultado ineficaz en la práctica para dar solución a los diferentes problemas que afectan a la clase proletaria o asalariada, debido a múltiples circunstancias que también ya hemos indicado. De todas maneras, cabe manifestar que éste es el verdadero período de la política social en nuestras Repúblicas, porque durante él han sido abordados los problemas del trabajo desde un punto de vista más en armonía con su gravedad, y se han tomado múltiples y complejas medidas —aunque de carácter complementario—encaminadas a conseguir su solución.

CAPITULO II

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL. 1. *Interdependencia económica de las naciones.*—2. *Los imperialismos capitalistas y la necesidad de formar los frentes anti-imperialistas.*—3. *La Carta Internacional del Trabajo, y la creación de la Organización Internacional.*—4. *Los Convenios Internacionales y las recomendaciones. Su aplicación en Indo América.*—5. *Las Conferencias Regionales del Trabajo en América.*—5. *Las Conferencias Panamericanas y los problemas del trabajo.*

En esta hora que vive la humanidad, ningún país puede reclamar para sí el mérito de ser depositario exclusivo de la política social, porque —como ya lo hemos manifestado—ésta se ha extendido en forma asombrosamente rápida hacia todas las latitudes, floreciendo aun en las regiones más remotas, como Australia, Chile o el Canadá. Es como si un espíritu de franco universalismo se hubiera insuflado dentro de ella para repartirla por toda la superficie de la tierra, resultando con ello una especie de comunidad jurídica internacional respecto del trabajo, en la que por fin el hombre—como factor fundamental de la producción y elemento primario de la sociedad—ha pasado a tener la calidad de sujeto de las relaciones internacionales.

¿A qué se debe la internacionalización de la política social? Es evidente que la existencia del organismo ginebrino, anexo a la Sociedad de las Naciones, a que ya nos hemos referido, ha sido el vehículo que ha hecho posible este universalismo, esta internacionalización de las medidas estatales en favor de las clases desvalidas. Debemos reconocer que toda su obra se ha orientado siempre hacia la consecución de dicho

objetivo, cumpliendo con ello la finalidad para que fuera creada, tal como se hiciera constar en el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

En varias ocasiones se ha hecho presente que, por esto mismo, la política social de la mayoría de los países se ha europeizado a consecuencia de haber tenido su origen en Europa, continente en donde funciona su órgano fundamental: el Instituto Ginebrino del Trabajo, que es el que ha uniformado y standarizado las normas de carácter internacional referentes a las relaciones de las clases dentro de los procesos de la economía. Ciertamente que se puede tachar de europeizada la política social en la mayoría de los países de la tierra. Nosotros mismos en América hemos tenido la debilidad de seguir al pie de la letra las indicaciones que nos han venido de Ginebra, sin que en su aprovechamiento y aplicación las hayamos sometido previamente a la necesaria revisión que imponen las condiciones especiales del medio económico y social latino americano. Reglas legales elaboradas para pueblos altamente industrializados y supercivilizados, en los que el medio social se encuentra acondicionado para recibir toda obra de política, por audaz que sea, no pueden servir sin la previa educación a pueblos como los nuestros, cuya industria básica es la agricultura, con métodos de producción todavía primitivos, y en los que la gran masa de la población semi-analfabeta, y al margen de la cultura, no está capacitada para aprovechar de las ventajas que resultan para la sociedad con la aplicación de las medidas de política social.

Se hace indispensable reaccionar contra un criterio que da el carácter de dogmas o medidas intocables a todo lo que nos llega del exterior, especialmente de Europa. Algunos partidos políticos de nuestros países llegan hasta el extremo de condenar irremediabilmente a todas aquellas personas que tienen la valentía, según ellos el atrevimiento, de pensar y mirar las cosas tal como son en la realidad, y no a través de dogmas intocables venidos desde afuera por muy vistosos que sean sus ropajes.

Concretándonos al fenómeno de la internacionalización o universalismo de la política social, podemos decir que ha venido a ser el resultado de múltiples circunstancias conjugadas favorablemente para su realización. Organización Internacional del Trabajo, Capitalismo, Cuestión Social y nuevas teorías

o tendencias políticas sobre la misión del Estado, han tenido la virtud de convertir las medidas de protección a la vida y al trabajo de los asalariados en un patrimonio universal. De manera que es de interés hacer un ligero bosquejo de estos factores y circunstancias, que han hecho posible y han facilitado el advenimiento de la política social en todo el universo.

1. Ninguna nación puede vivir en esta época sin que necesite mantener un creciente intercambio de valores espirituales y materiales, aislada dentro del límite de sus fronteras naturales o artificiales. Este hecho ha terminado por convertir a la tierra en una especie de organismo vertebrado de compleja estructura, en el que las naciones que lo componen, entrelazadas íntimamente, dependen unas de otras en lo material y en lo espiritual, por dura y violenta que sea unirlos para el amor patrio o para la soberanía nacional. Se ha producido entre todos los pueblos un estado general de interdependencia que, no obstante las guerras doctrinarias o materiales, no llevan trazas de terminar o desaparecer.

La interdependencia entre los países no es un hecho forzado o artificial, resulta de la diversidad de producción entre una zona y otra, entre una latitud geográfica y otra latitud geográfica. En algunas partes la naturaleza es apta para producir ciertos y determinados productos agrícolas, arroz, trigo, azúcar o café, por ejemplo; en otras, el suelo se presta para el desarrollo de la ganadería y para el cultivo de algunos otros cereales; y, aun en unas terceras, es apropiado para el desarrollo de las industrias manufactureras, la minería, etc. Como la vida actual requiere de todos estos productos para desarrollarse, se explica que el consumo interno de una nación cualquiera dependa del mercado productor de otra, estableciéndose entre ambas una corriente de intercambio comercial que es precisamente uno de los factores que originan la situación de interdependencia a que hacemos referencia. Ningún país produce exclusivamente para satisfacer las necesidades de consumo de su mercado interno, ni podría pretenderlo; todos crean riquezas económicas con miras al comercio internacional. De aquí resulta que la producción misma se ha internacionalizado; que los precios de las mercaderías fluctúan según las oscilaciones de la balanza internacional; y que

los mercados mismos están sujetos a la afluencia de los productos y a la demanda de todas las naciones de la tierra.

Ya no se puede decir que la economía sea un proceso de carácter nacional; que un país pueda producir todo cuanto su población necesita consumir. La economía es, por el contrario, un hecho esencialmente internacional; de manera que ninguna nación deja de recibir el aporte económico de las otras. Las más industrializadas invaden los mercados de consumo de las menos industrializadas con sus productos manufacturados, sus máquinas, sus tractores, sus instalaciones eléctricas, sus artefactos; y, a su vez, reciben los productos agrícolas y ganaderos, así como la materia prima que su fabricación industrial necesita de los segundos, de suerte que sin estos aportes su población no podría satisfacer sus necesidades, y sus empresas industriales no podrían tampoco desarrollarse. Ni aun estados o naciones tan ricamente dotados como Estados Unidos de Norte América, Rusia o Brasil, se bastan a sí mismos, y pueden satisfacer con su propia producción todas las necesidades de su mercado de consumo. De todo esto resulta que en nuestra época las naciones dependen económicamente unas de otras; lo que en otras palabras quiere decir que se hallan en una situación de interdependencia económica. Facilitan esta situación las vías de comunicación transoceánicas, llámense de navegación internacional transoceánicas, de cables o comunicaciones internacionales, y de radio telegrafía asimismo internacional.

Si se produce una crisis o una catástrofe entre nosotros, sus consecuencias se hacen sentir vertiginosamente más allá de nuestras fronteras, con lo que se originan alzas o bajas notables en los mercados internacionales de los valores: las bolsas de comercio de Nueva York, Londres, Berlín, Tokio, etc. Vale decir que ningún hecho económico o social producido en alguna parte de la tierra es un fenómeno aislado, que no tenga consecuencias en otras. Por ejemplo, si se produce en América el alza del precio de costo de un producto cualquiera, este hecho provocará a su vez el alza de los precios comerciales de venta y de cambio de los mismos productos, lo que en otras palabras significa que el mercado consumidor —que como ya lo dijimos está formado por todos los países— habrá de sufrir mayores menoscabos de riqueza adquisitiva o valores monetarios.

Esta intensa revolución que se ha operado en todos los órdenes de la vida económica: mercados de consumos internacionalizados, precios de costo esencialmente variables, sistemas de producción en grande escala, etc., ha provocado una nueva estructura para la economía, dándole un carácter eminentemente universal. La superficie de la tierra resulta así como un gran todo, el gran vertebrado de que hablan algunos escritores, dentro del cual crecen y se desarrollan las economías nacionales o continentales; y que están íntimamente entrelazadas entre sí.

El mismo trabajador ha llegado a convertirse en un valor económico internacional: las diferencias de idiomas, de climas o de latitudes, no impiden que él pueda reajustar sus actividades productoras en cualquier parte de la tierra a donde vaya. Entre un país y otro no hay grandes diferencias de métodos de trabajo que puedan entorpecer los movimientos de trabajadores. Así como el mercado de consumo de un país aprovecha de los productos de otros países, el mercado de trabajo de una economía nacional también aprovecha del aporte productivo de los obreros de otras naciones. De donde resulta cosa frecuente ver en la gran industria elementos de distinta raza, lengua o patria.

Es tan intenso y tan grande el estado de interdependencia económica de las naciones de la tierra, que si se desencadena una guerra por el predominio de los mercados—como está sucediendo actualmente entre Inglaterra y Alemania—ningún país puede permanecer indiferente o enteramente pasivo ante tal acontecimiento. Sus simpatías, aun cuando conserve su neutralidad, fatalmente estarán de parte de uno o de otro bando, según sea el grado de las relaciones económicas mantenidas con ellos. Particularmente respecto de Indo América, debe hacerse notar que la interdependencia entre las veinte repúblicas que la componen es un fenómeno indiscutible y de gran trascendencia. Sólo falta aumentar este estado de intercambio interamericano para que nuestro continente presente una fisonomía unitaria, y, si pudiéramos decir, vertebrada dentro de la economía mundial.

2. Despréndese de lo dicho, que no es sino el resultado de las experiencias recogidas por los investigadores y los economistas, que en estos últimos años se ha producido una es-

pecie de federación económica de los pueblos de todos los continentes; federación que no es el resultado de convenios o tratados oficiales entre los estados, sino más bien una consecuencia de la interdependencia a que se hallan sometidos estos mismos pueblos debido a la diversidad de su producción.

Dentro de esta especie de federación económica, ¿es igual la condición de existencia de las economías parciales de cada nación, o es distinta, y entre unas y otras hay diferencias dignas de ser estudiadas?

Con una pregunta de la naturaleza de la que se deja formulada, nos enfrentamos al interesante fenómeno que ofrece el capitalismo mundial actualmente: el problema de las potencias imperialistas que, dentro de la economía mundial, ejercen una verdadera supremacía y mantienen al resto de los países en un estado de dependencia y sumisión. Para Vladimiro Ilich U., conocido universalmente con el nombre de Lenin, la cuestión del imperialismo *es, no sólo una de las más esenciales, sino que puede decirse que es la más esencial en el dominio de la ciencia económica que estudia las transformaciones contemporáneas del capitalismo.* (19) Efectivamente, el imperialismo como etapa de madurez y plenitud del capitalismo, constituye una fase de enorme interés desde el momento que plantea la política de penetración financiero-económica de un estado semi-capitalista por otro estado supercapitalizado.

El imperialismo supone dos condiciones esenciales: una potencia capitalista que haya llegado a un grado tal de evolución económica, que le permita conquistar el mercado de consumo internacional en condiciones esencialmente ventajosas, debido al bajo costo de producción de las mercaderías; y, un país en estado incipiente de desarrollo industrial, cuya economía no se baste a sí misma, tanto desde el punto de vista de la diversidad de la producción como respecto a la falta de capital para financiar sus propias empresas productoras. Ambas condiciones hacen posible que la potencia capitalista altamente evolucionada, invada y penetre el terreno económico del segundo, y que en el mercado de la libre concurrencia desplace la producción de éste de manera que suprima al com-

(19) Lenin, prefacio a «La Economía Mundial y el Imperialismo», de Nicolás Bujarin, pág. 3.

petidor nacional. En lugar de detener la penetración del imperialismo, los gobernantes de los países semi-capitalistas y de economía rudimentaria ayudan a este proceso y se hacen cómplices de la sumisión y de su entrega de la economía nacional al capital financiero de las potencias imperialistas. El árbitro y el soberano en la vida económica de estos países entregados, llega a ser el capital extranjero que controla, embozadamente, la vida política de los mismos.

Resulta así que el imperialismo va extendiendo sus numerosas ramificaciones por toda la tierra, al exportar el capital financiero a todos los territorios susceptibles de inversiones de esta naturaleza, y que permiten ingentes ganancias a los inversionistas. Junto con la exportación de capitales, exportan también las potencias imperialistas su técnica y sus sistemas de producción, creando con ello en los países objeto de penetración, el problema de las economías de doble faz o tipo: una economía primitiva, de pequeña capacidad de producción, en condiciones desventajosas para competir en el mercado de consumo, nominalmente en manos del capital nacional (nuestros agricultores y empresarios tienen sus propiedades e industrias altamente hipotecadas a las sucursales de los Bancos extranjeros establecidos en el continente) y, otra economía altamente evolucionada, de gran capacidad de producción, en ventajosísimas condiciones para entrar a competir con sus productos en el mercado de consumo, y enteramente en manos del capital financiero, así como la dirección técnica, extranjera. La una desarrolla en forma prodigiosa las fuerzas productivas y la otra se limita a aprovechar casi sin modificación la fertilidad del suelo y la actividad económica del hombre. Esta desproporción a la postre viene a constituir una de las más graves causas de la anarquía y de la desorganización que se pueden observar en los países penetrados por el imperialismo y de economía de tipo doble, como ya se ha expresado.

La etapa super-evolucionada del capitalismo que se llama el imperialismo, es de tipo indudablemente jerárquico o aristocrático. Si se observa la comunidad o federación económica que hay establecida tácitamente entre las naciones de la Tierra, se puede concluir que unas son de superior categoría que otras; que hay entre las primeras y las segundas una verdadera escala de valores o jerarquía internacional. Las poten-

cias super-capitalistas, que son las que mantienen su imperio o dominio a través de toda la tierra, están colocadas en orden descendente en esto que pudiéramos llamar la pirámide económica universal; en la cúspide aparecen aquellos estados con grandes imperios coloniales y con grandes inversiones de capital financiero, después les siguen las potencias de menor valor en estos aspectos, hasta llegar a los países sometidos o en estado de dependencia económica. Los primeros son los que fijan los tipos standard de productos que ha de consumir el mercado, controlan el transporte de las mercaderías—las que afluyen en su mayor parte, nominal o efectivamente, a los grandes centros imperialistas o urbes internacionales—, regulan las fluctuaciones de la balanza internacional, de los precios de costo y el valor de cambio de las mismas mercaderías. En los Congresos o Conferencias económicas que se han solido celebrar en este último decenio para buscar una fórmula que aminore los efectos de las crisis económicas, es el criterio de la potencia imperialista el que ha primado y el que, en última instancia, ha decidido las resoluciones que han de tomar los estados con el fin de precaver las crisis o aminsonar sus efectos. Se vé, pues, claramente que el imperialismo ha establecido tácitamente una verdadera jerarquía de valores en el campo de la economía mundial, jerarquía que comienza por supuesto con las potencias imperialistas, seguidas por los otros países en orden descendente.

Indo América es uno de los continentes en que más se deja sentir la obra de penetración de los imperialismos; y que, por consiguiente, tiene sus riquezas más enajenadas al capital financiero internacional. El proceso de penetración ha tenido un aliado inconsciente, y a veces también consciente, en los propios gobiernos de nuestros países, los que se han hecho cómplices de la entrega de las riquezas americanas a cambio de ayuda material para mantenerse en el poder. Sin embargo, hay algunos gobernantes que han tratado de reaccionar contra esta práctica nefasta de la política criolla, que nunca ha sido condenada ni denunciada en la forma categórica que se merece.

Muchos líderes del movimiento revolucionario de izquierda a diario hacen profesión de fe contra el imperialismo, y es justo destacar entre ellos tal vez a quien se puede considerar la figura máxima del anti-imperialismo en Indo Amé-

rica: Haya de la Torre. Pero las protestas de estos líderes han sido escuchadas en forma muy poco atenta por la población de nuestro continente, y que nunca se ha logrado organizar efectivamente una lucha contra los imperialismos que vaya más allá de la simple propaganda o del discurso que no sirven sino para halagar a las multitudes, pero no ayudan a defender las riquezas del suelo latino-americano. Por otra parte, no se debe hacer profesión de fe de ser enemigos irreconciliables contra el capital extranjero, mientras nuestros pueblos no hayan logrado formar el capita continental que necesitan sus industrias para su desarrollo y su progreso, y que vendría a reemplazar a la inversión extranjera de tipo imperialista. Entre tanto se alcanza este importante objetivo hay necesidad de combatir al imperialismo en cuanto a potencia que controla y dirige las actividades internas en cada unos de estos países, y cuyas inversiones, al revés de significar un mejoramiento en las condiciones económicas de los mismos, constituyen una causa de atraso y de postración industrial. También hay que combatir al imperialismo que invade los terrenos de la cultura y que se infiltra inconscientemente en esa parte crecida de la población que se germaniza, se hace yankee, inglesa o se afrancesa.

Los frentes anti-imperialistas son una necesidad urgente para los países latino-americanos, y su organización importa no tan sólo la defensa económica del continente, sino también la recuperación cultural y moral de nuestra población que paulatinamente va perdiendo sus mejoes características. Es urgente, para no llegar a convertimos aún políticamente en colonias del imperialismo, al estilo de Puerto Rico y a zona del Canal de Panamá, producir la formación de estos frentes anti-imperialistas en toda Indo América, ya que existen razones que justifican con creces su existencia. Así como periódicamente se celebran conferencias panamericanas para estudiar diferentes cuestiones relacionadas con todo el continente americano, es conveniente procurar el acercamiento latino-americano mediante la celebración de congresos también periódicos, aun cuando éstos no tengan carácter oficial ni sean patrocinados por la iniciativa gubernamental. Hay que combatir, pues, al imperialismo, como lo dijera el político aprista y notable escritor americano Luis Alberto Sánchez, *y adoptar una actitud defensiva para poder construir en seguida*

una nueva estructura político social, más justa y más humana. (20)

¿De qué manera ha contribuído el imperialismo capitalista a intensificar el sentido internacional de la política social en Indo América?

En primer término, porque su desarrollo y sus ramificaciones en los diferentes países del continente, ha tenido como consecuencia la nivelación de la estructura económica de los mismos, de manera que entre un país y otro se ha llegado, más o menos relativamente, al mismo grado de desarrollo capitalista. Involuntariamente se ha venido con esto a acelerar el proceso de formación de «la conciencia de clases» del proletariado latino-americano, que ha sido arrancado de su condición colonial por la revolución industrial provocada por la empresa imperialista. En segundo lugar, la celebración de las conferencias panamericanas, que no han sido sino una manifestación del imperialismo norteamericano ejercido sobre nuestras repúblicas, han servido para aunar y uniformar el criterio político referente a algunos aspectos de los problemas del trabajo, como lo veremos en párrafo aparte.

3. Sin duda, el conjunto de principios de política social que forman el preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, y que universalmente se conocen bajo el nombre de *Carta Internacional del Trabajo*, es de todos los factores citados el que más ha contribuído a uniformar el criterio gubernamental o político con que deben ser abordadas las diferentes cuestiones que atañen a la clase trabajadora o asalariada.

Se llama Carta Internacional ese conjunto de nueve puntos que forman el preámbulo de la Parte XIII, y que tienen el carácter de normas mínimas o de líneas directrices de la política que los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo deben desarrollar en beneficio del proletariado. Establece aquellas medidas que estimaron más urgentes las altas partes contratantes a la fecha de la dictación del Tratado de Paz, referentes a la cuestión social, y cuyo tenor literal es como sigue: 1.º *El principio según el cual el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.* 2.º *El derecho de asociación para*

todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patrones. 3.º El pago a los trabajadores de un jornal que les asegure un nivel de vida conveniente, según la época y el país. 4.º La adopción de la jornada de 8 horas o de la semana de 48 horas, como objetivo que ha de obtenerse en todas partes donde ya no exista. 5.º La adopción de un descanso semanal de 24 horas, como mínimo, que debe comprender los domingos siempre que ello sea posible. 6.º La supresión del trabajo de los niños y la obligación de imponer al trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y garantizar su desarrollo físico. 7.º El principio del salario igual, sin distinción de sexo, para el trabajo de igual valor. 8.º Las leyes promulgadas en cada país con relación a las condiciones del trabajo deberán garantizar un trato económico equitativo a todos los trabajadores que legalmente residen en el país. 9.º Cada estado deberá organizar un servicio de inspección, en el que figuran mujeres, a fin de asegurar las aplicaciones de las leyes y los reglamentos para la protección de los trabajadores. (21)

A continuación agrega el mismo documento que *sin proclamar que estos principios y métodos sean completos y definitivos*, se reconoce por las altas partes contratantes, los signatarios del Tratado de Paz, que su aplicación servirá para mejorar la condición de los proletarios en el mundo entero, desde el momento que con ello se les proporcionará beneficios permanentes. Manifiesta también que su adopción en cada país debe circunscribirse a las circunstancias de cada lugar, *tales como las condiciones del clima, la situación geográfica, etc* circunstancias que son las que determinan las modalidades especiales que presenta la política social en los diferentes «ueblos.

Estos nueve puntos han servido de base a la labor de la Organización Internacional del Trabajo, creada por el mismo convenio internacional a que hemos aludido para uniformar y universalizar las medidas de protección a los obreros. En el transcurso de los años, este organismo ha superado en gran parte los diferentes principios de política social contenidos en los mismos puntos del Preámbulo. Por ejemplo, en lo tocante a la jornada de trabajo, que el punto IVº fija como de

48 horas a la semana, posteriormente se ha hecho ver la conveniencia de limitarla a 40 horas semanales como un medio de ayudar a la solución del problema del paro forzoso y, asimismo, para dejar al trabajador mayor número de horas libres que pueda aprovechar en su superación cultural o física.

Para realizar los objetivos perseguidos con la declaración de principios de la Parte XIII del Tratado de Paz, que en síntesis se reduce a procurar en todos los países de la tierra la implantación de mejores fórmulas para las relaciones de las clases económicas, se creó la llamada Organización Internacional del Trabajo, instituto máximo de elaboración de medidas de protección obrera que, al cabo de veintidós años de labor efectiva y continua, ha logrado uniformar a la política social adoptada por los Estados miembros de la Organización

Entre numerosos otros, se pueden indicar dos como los principales fines u objetivos que persigue la Organización Internacional del Trabajo: 1.º la elaboración de las medidas cuya adopción se aconsejará tomar a los Estados miembros, y que, ratificadas, pasan a tener el carácter de convenios internacionales para los mismos, siendo obligatoria su aplicación; y 2.º la investigación de los diferentes problemas que constituyen la cuestión social, mediante la verificación de encuestas en cada país, recopilación de estadísticas, aprovechamiento de las investigaciones particulares, etc.

La Organización consta de dos organismos principales, las Conferencias Internacionales Periódicas y la Secretaría Permanente o la Oficina Internacional del Trabajo, y varios organismos auxiliares—ya permanentes, ya temporales,—que funcionan bajo el nombre de Comisiones o Comités. En las Conferencias que se celebran por lo menos una vez al año, se reúnen las delegaciones tripartitas de los estados miembros (cada delegación se compone de cuatro miembros: dos representan a los gobiernos y los otros dos, uno a los obreros y otro a los patronos) a fin de discutir y elaborar las reglas internacionales de política social, llamadas Proyectos de Convenios y Recomendaciones, cuya adopción se aconsejará a los miembros de la Organización. La Oficina Internacional que funciona permanentemente y tiene su sede en la ciudad de Ginebra, prepara el material que han de estudiar y resolver las Conferencias Internacionales, para lo cual hace estudios previos sobre los problemas del trabajo en cada país, investi-

gando sus circunstancias y modalidades por grupos de expertos de las diferentes naciones o por los Comités y Comisiones. Este organismo permanente está dirigido por un Consejo de Administración compuesto de treinta y dos miembros, de los cuales, 16 representan a los gobiernos, 8 a los patrones y 8 a los obreros (como una nota interesante hay que dejar constancia que 8 por lo menos de los miembros gubernamentales deben representar obligatoriamente a los grandes estados o potencias industriales, y que los otros 8 son designados por las delegaciones gubernamentales a las Conferencias). El Consejo de Administración se renueva cada tres años, y debe reunirse por lo menos cuatro veces en el año, nombra al Director de la Oficina Internacional, forma los presupuestos de gastos de la Organización y determina el orden del día y la tabla de materias que ha de tratar cada Conferencia anual.

En la actualidad figuran 62 Estdos como miembros de la Organización Internacional del Trabajo, aun cuando habrían de desaparecer, después de terminada la actual guerra europea, los estados que desaparezcan de la vida internaional, a raíz de su absorción por las grandes potencias imperialistas en lucha. Esta cifra elevadísima de miembros pone en evidencia que casi no hay país de la tierra que no pertenezca a la Organización; algunos, como Rusia, Estados Unidos y otros, no obstante no formar parte de la Sociedad de las Naciones, pertenecen a la Organización Internacional del Trabajo y colaboran dentro de ella activamente.

4. Las reglas internacionales de política social que adopta la Organización en las Conferencias Anuales, pueden tener el carácter de proyectos de convenios o recomendaciones. Ambos tienen como objetivo la uniformación de las medidas de protección a la clase proletaria en los diferentes Estados miembros de la Organización, sobre la base de la aplicación de estas reglas elaboradas que tienen el carácter de principios mínimos de política social.

Un proyecto de convenio es una resolución tomada por la Conferencia de los delegados, con el voto de los dos tercios, sobre una determinada medida encaminada a solucionar alguno de los múltiples aspectos que ofrece la cuestión social en el mundo; proyecto que se somete a la ratificación de los

Estados miembros, y conseguida la cual pasa a tener el carácter de convención internacional. El convenio ratificado obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para su debida aplicación, los que deben convertirlo en legislación nacional. Si se produce el caso de que una vez suscrito y ratificado el convenio por un Estado, éste no lo cumple en la práctica, los demás miembros tienen el derecho de hacer ratificado el convenio por un Estado, éste no lo cumple en la práctica, los demás miembros tienen el derecho de hacer saber a la Organización esta trasgresión mediante una protesta que pueden elevar al respecto. Aun cuando el proyecto de convenio internacional no sea ratificado, presta utilidad a los estados miembros ya que generalmente éstos lo toman como modelo en la dictación y en la aplicación de sus medidas proteccionistas nacionales.

Las recomendaciones bien pudiera decirse que son las resoluciones de menor importancia que toman las Conferencias, insinuando más que nada en ellas la forma o el modo que a la Organización le parece más conveniente para la realización de la política social. No tienen el carácter de reglas internacionales de derecho obrero; pero, mediante ellas se hace presente a los Estados miembros cómo hacer más viable y más efectiva la política social. En buenas cuentas, cómo aplicarla mejor.

Las repúblicas latinoamericanas no han hecho una ratificación uniforme de los convenios internacionales del trabajo, a pesar de que muchas de ellas han aplicado medidas de protección a los obreros en idéntica forma que la formulada por las normas adoptadas por las Conferencias que anualmente celebran los Estados miembros de la Organización. De todas maneras, es de interés hacer resaltar que es Indo América, con los veinte pueblos que la forman, la nación que proporcionalmente ha adoptado más convenios internacionales del trabajo. Hasta Abril de 1937 había registrado la Secretaría de la Organización más o menos 200 ratificaciones en diez países de América, sobresaliendo entre ellos Chile con 33 ratificaciones, Venezuela y Uruguay con 30 ratificaciones. (22)

En la sesión inaugural de la Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Inter-

nacional, celebrada por primera vez en Santiago de Chile en los primeros días del año 1936, el Presidente del Consejo de Administración, señor Walter A. Riddell, que viniera integrando la delegación especial de la Oficina Internacional, manifestó que los países americanos han demostrado un profundo interés por la adopción de las medidas legislativas de protección al trabajo, y que este interés quedaba *atestiguado por el hecho de que de las 109 ratificaciones de Convenciones del Trabajo registradas en los últimos dos años en Ginebra, 73 o sea casi el 70½, provienen de los países americanos.* Y a continuación agregó, lo que es ya mucho más halagador para todos los países de este continente, que en un informe sobre la aplicación de las convenciones presentado en fecha reciente, *se declara que la obra legislativa de la Conferencia Internacional del Trabajo, en ninguna parte ha inspirado progresos tan reales como en el continente americano. . .* (23).

En este importante torneo interamericano de estudio de la política social, muchos de los señores delegados, tanto gubernamentales, como patronales y obreros, hicieron resaltar la circunstancia de que, a pesar de no haber ratificado sus respectivos gobiernos algunas o todas las convenciones de carácter internacional establecidas por las Conferencias periódicas que realiza la Organización habían introducido en la legislación social propia el contenido de dichas normas de política social; normas internacionales en la elaboración de las cuales también habían contribuido sus países, desde el momento que habían asistido a las Conferencias enviando las delegaciones del caso. Y que este mismo hecho era la mejor prueba del espíritu progresista que anima a los estados latino americanos, y que el mismo espíritu se manifiesta en el afán por aplicar los mismos postulados de justicia social que sustenta la Organización Internacional del Trabajo, y que son los que han inspirado sus 21 años de labor en beneficio de la paz social y de las clases desvalidas de toda la humanidad.

Para nosotros es profundamente lamentable no disponer a mano de los últimos datos oficiales confeccionados por la Oficina de Ginebra, acerca del progreso que ha conseguido este año la Organización en torno a la cuestión de la ratifica-

(23) Actas de la Conferencia Regional del Trabajo, celebrada en Santiago de Chile, pág. 6.

ción de los Convenios Internacionales, así, como respecto a la adopción de las Recomendaciones por parte de los Estados Indo Americanos miembros de ella; pues, con toda seguridad las cifras actuales sobrepasan con mucho a las de Abril de 1937, y que son las que nosotros hemos aprovechado en el curso de este capítulo de nuestro trabajo.

5. Como los datos reunidos por la Institución de Ginebra han servido para poner de manifiesto la falta de eficacia que en la práctica ha tenido la política social en gran número de países, debido a la falta de armonía entre las normas elaboradas por las Conferencias Internacionales del Trabajo y las peculiaridades sociales y económicas del medio ambiente que deben aplicarse, la Organización ha creído necesario organizar Congresos o Conferencias Regionales de los Estados miembros, a fin de que éstos estudien directamente las características más salientes de los problemas del trabajo en sus respectivos territorios. Con este procedimiento se procuraría hacer una revisión racional de los postulados y normas de política social sustentados por la Organización, para el efecto de su mejor aplicación a un medio ambiente determinado. El propio Director de la Oficina Internacional del Trabajo, señor Harold Buttler, refiriéndose a esta cuestión, manifestó en fecha memorable para el desarrollo de la política social en Indo América, que *él siempre había pensado que para que la Organización llenare efectivamente su misión debía ser real y efectivamente universal y que su obra fuese una realidad vital para los pueblos que pertenecen a ella y para los cuales fué creada, no era suficiente tener reuniones solamente en Ginebra. Y agregó que había esperado siempre que las circunstancias nos permitirían algún día celebrar, por lo menos, una reunión de una comisión técnica en Sudamérica, así como lo hicimos hace cinco años en Africa del Sur. Pero nunca me atreví a pensar que podríamos celebrar una reunión regional en la cual tomarían parte todos los países americanos.* (24).

Con estas Conferencias Regionales, como las dos celebradas de 1936 a esta parte, la una en Santiago de Chile y la otra en la Habana, seguramente quiere el Organismo máxi-

(24) Actas de la Conferencia Regional del Trabajo, celebrada en Santiago de Chile, pág. 13.

mo del trabajo destruir la creencia ya tan difundida de que las normas de política social elaboradas por ella, así como el resto de su obra, pecan de tener un carácter y un espíritu altamente «europeizante». No cabe duda que, por el hecho de estar dirigido en su mayor parte este verdadero Instituto de universalización de la política social por representantes de los Estados europeos (por lo menos en el Consejo de Administración de la Oficina), su obra ha tenido en vista antes que nada las condiciones de vida y de trabajo de los obreros de Europa o, más bien, de los Estados altamente industrializados, que en la época actual constituyen verdaderas potencias imperialistas. Por lo tanto, estas Conferencias Regionales vendrían a servir admirablemente el objetivo de hacer desaparecer este espíritu europeizante o, mejor, «inherente a los países más capitalizados y más industrializados», de que indudablemente adolece la obra de la Organización Internacional del Trabajo.

Se cree que, por lo demás, así se habría de conseguir una cooperación más efectiva de América en la actividades del organismo máximo del trabajo, colaboración que al fin de cuentas vendría a acentuar y a reafirmar el espíritu de universalidad que preside las labores del referido instituto; espíritu que, por otra parte, es el que anima los más variados aspectos de las relaciones humanas y sociales en nuestra época.

El objetivo de estas Conferencias Regionales no sería elaborar convenios internacionales referentes al trabajo para los países de un determinado continente, sino que—como lo ha establecido clara y precisamente la Organización—en ellas se procedería a estudiar y a verificar el grado de aplicación de las normas creadas por las Conferencias anuales de todos los estados miembros, así como las peculiaridades especialísimas que ofrecen los países de la región que comprenda la Conferencia, a fin de representarlas a Ginebra para que se las considere en las actividades futuras de la Organización. A los países latinoamericanos interesa especialmente la celebración de estos torneos continentales del trabajo, por cuanto con ellos se conseguirá acelerar el conocimiento recíproco entre ellos, base indispensable para edificar la federación republicana de los Estados Indo Americanos, que, además de ser la manera más eficaz para detener la penetración imperialista en nuestro continente, hará que desaparezca o se atenúe

en forma más efectiva la cuestión social de nuestros países, que es cuestión continental a la vez que universal.

6. También es importante citar como otro factor, aunque ya de mucho menor importancia que los analizados sumariamente a lo largo de este capítulo, las Conferencias Panamericanas celebradas periódicamente desde fines del siglo pasado, en los diferentes países de nuestro continente. A pesar de no ser el estudio de la legislación social y las diferentes formas de protección obrera, la razón que ha provocado dichas reuniones panamericanas, sino más bien otros motivos relacionados con la vida internacional de los Estados del continente, algunas de estas conferencias han abordado subsidiariamente diferentes aspectos de la cuestión social en América. Pueden citarse al respecto las Conferencias V, VI y VII, celebradas en Santiago de Chile el año 1924, en Cuba el año 1928 y en Montevideo el año 1933, respectivamente. En todas estas reuniones continentales quedó demostrado, en forma fehaciente, el espíritu progresista y de indudable superación que anima a los pueblos del llamado Nuevo Mundo, sobre todo en cuanto a la necesidad que impone la hora presente de afrontar y resolver las graves cuestiones que afectan a la parte más numerosa de la población: el proletariado.

En la Conferencia Panamericana de Santiago de Chile de 1924, que es la V de su género, se estimó de interés recomendar a las futuras Conferencias Panamericanas la necesidad de incluir en los programas de trabajo, el estudio de las diferentes cuestiones de carácter internacional que plantean los problemas del trabajo, a fin de realizar el postulado sostenido por la Organización Internacional del Trabajo de que *no debe considerarse el trabajo humano como mercadería o artículo de comercio*. Se convino en hacer presente la necesidad de armonizar los intereses del capital y el trabajo, a fin de asegurar la paz y el bienestar colectivo, mediante el desarrollo de la legislación de protección obrera en sus múltiples aspectos; el fomento de la implantación de los diferentes sistemas de seguros y de previsión social; la creación de organismos técnicos para encarar el estudio de los problemas del trabajo (departamentos estadísticos), fomentando a la vez el desarrollo de las inspectorías del trabajo; y la urgencia de preparar convenios interamericanos *sobre la base de reciprocidad*.

de tratamiento de los obreros americanos o sobre ciertas normas generales de política económica social. (25)

La VI Conferencia Panamericana de 1928, celebrada en la Habana, haciéndose eco de las recomendaciones acordadas en Santiago de Chile, hizo presente al Comité Ejecutivo de la Unión Panamericana que tratara de incluir como temas a las próximas conferencias *a partir de la VII, para su estudio y resolución, los problemas relativos al mejoramiento material de los trabajadores, a los standard de vida de los mismos y de los países del continente americano.* (25^a) Con el propósito de realizar este sentir unánime de los estadistas del continente, la VII Conferencia Panamericana de 1933 reunida en Montevideo, adoptó un gran número de resoluciones referentes a los problemas del trabajo, que bien pudieran estimarse en su conjunto, como una verdadera Carta del Trabajo para los Estados Panamericanos, y cuyo análisis haremos más adelante por estimarla de gran interés y de innegable influencia en el desenvolvimiento de la política social del continente.

Las observaciones expuestas permiten establecer que, aun cuando la finalidad de las Conferencias Panamericanas se refiere primordialmente al estudio de los diferentes problemas que plantean las relaciones interestatales que caen dentro del campo del Derecho Internacional, su labor se ha encaminado también a partir de 1924 a la consideración de la cuestión social dentro del continente, con el objeto de uniformar el criterio político para procurar su solución.

(25) Moisés Poblete Troncoso, «Problemas Sociales y Económicos de América Latina», pág. 239.

(25^a) Id., pág. 241.

CAPITULO III

FACTORES CULTURALES QUE INFLUYEN EN SU DESARROLLO

1. *Las corrientes renovadoras de la filosofía social.*—2. *La acción de las organizaciones obreras y los movimientos clasistas pro-emancipación económica del proletariado.*—3. *La labor de los partidos políticos de tendencia progresista.*—4. *La obra de los institutos superiores de cultura, de las instituciones para el progreso social y de los publicistas.*

La política social de nuestras repúblicas, además de recibir en su desarrollo la influencia de la obra de la Organización Internacional del Trabajo, las Conferencias Panamericanas y los otros elementos que ya hemos analizado, es impulsada hacia su perfeccionamiento por el aporte efectivo de un grupo de factores culturales, que van preparando el medio ambiente y que le crean un clima esencialmente propicio a su aplicación. Es ésta una verdad que no puede ponerse en discusión y que se comprueba sólo con comparar dos épocas o períodos históricos distintos en los planos de la cultura y de la civilización, como serían para este caso el inmediatamente posterior a la independencia de nuestros países (que se extiende a lo largo de todo el siglo XIX y los primeros 15 años del siglo XX) y el contemporáneo (que comienza con la Paz de Versalles del año 1918). En el segundo de éstos, gracias al aporte de la cultura y de las teorías espirituales renovadoras, se puede observar que el Estado liberal de la pasada centuria ha ampliado profundamente el radio de su

acción orientándola hacia la regulación de las condiciones en que se desenvuelve la economía.

Estos factores forman en conjunto un verdadero impulso interior de la sociedad, que hace sentir su influencia en el seno de la misma bajo la forma de «política intervencionista del poder público» en los más variados aspectos de la convivencia, con lo que se va provocando el progreso y el perfeccionamiento de la organización colectiva. Junto con esta evolución ideológica de la sociedad, que se traduce en nuevas formas de acción política, se puede constatar un afán progresivo de las clase proletarias por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

Si se analiza este progreso evidente alcanzado por nuestros países en los diferentes aspectos de la vida, despojado el espíritu de afanes sectarios o dogmáticos hijos de las ideologías políticas extremistas, podemos llegar a la conclusión que él no es el resultado del esfuerzo de éste o aquél hombre, ni de tal o cual credo político o sistema ideológico, sino que se produce por la conjunción de todos los factores que integran la vida colectiva, ya sean materiales o espirituales. En el caso particular de la política social de nuestras repúblicas puede hablarse con entera propiedad que el proceso de perfeccionamiento y de desarrollo ha resultado en virtud de la influencia ejercida por la cultura y por los sistemas ideológicos, sumados a los esfuerzos particulares y de los grupos sociales.

De ahí que si damos por sentado que la política social está influenciada por numerosos factores culturales, debemos empezar por analizar estos factores, aun cuando sea sumariamente, para conseguir una mayor precisión en la determinación de sus contornos y su estado actual, así como para anticipar algún juicio sobre sus futuras posibilidades. Para este objeto, haremos abstracción de todo propósito político o inspiración ideológica, que son los que muchas veces cierran el entendimiento con su dogmatismo y su intransigencia e impiden una visión completa de las cosas.

1. A manera de premisa inicial sobre la influencia que las corrientes renovadoras de la filosofía social ejercen en el desenvolvimiento de las actividades políticas tomadas en beneficio del trabajador, partiremos del supuesto de que bajo su influencia se ha ido produciendo una modificación continua

y artificial de la organización colectiva. Entre las diferentes teorías políticas y los sistemas ideológicos, se produce una pugna por conseguir su predominio en la conciencia social, pugna que es la que va marcando el ritmo a la obra de progreso y que va apuntando los problemas más graves de la convivencia con miras a su solución.

Entre las doctrinas filosóficas que disputan por conseguir su predominio en el seno de la sociedad, ninguna es creación original de nuestra época: a lo más sus formas actuales son las que han cambiado, pero no su fondo. De consiguiente, cabe expresar que en el terreno de la filosofía social continuamos pensando como hace veinte o más siglos, y actuamos bajo la influencia de lo que nos ha ido legando el pasado a través de un proceso continuado de desarrollo y concreción.

También tiene interés respecto de este mismo problema constatar el hecho de que en nuestras repúblicas no goza ninguna determinada doctrina política o social de un predominio excluyente y absoluto, de manera que pudiera decirse que la valoración de las instituciones, organismos, modalidades y costumbres que ofrece la organización colectiva pueda estimarse que obedezca en forma exclusiva a tal o cual sistema de doctrina. Sin embargo, puede asegurarse que la filosofía racionalista e individualista, que floreciera con su máximo esplendor en Europa allá por las postrimerías del siglo XVIII y por los comienzos del XIX, es la que ejerce más influencia en nuestro modo de ser y nuestro modo de actuar. El resto de las doctrinas de filosofía social, sin haber llegado a primar en las representaciones que se hace el vulgo sobre los diferentes resortes de la convivencia, ha pasado a constituir arma de combate de éste o aquél partido político que pretenda alcanzar las esferas del poder para implantar sus credos políticos.

Entre las tendencias filosófico-sociales que propugnan la renovación de la organización colectiva en nuestros días, y que, por lo tanto, cabría englobar bajo el conceptogenérico de revolucionarias, las siguientes pueden ser citadas como las más importantes: el positivismo, el marxismo, el cristianismo social y la filosofía que fundara Jorge Sorel y que ha servido de base al sindicalismo revolucionario. Unas y otras coexisten en mayor o menor grado en nuestros países, y se disputan el predominio en el terreno de los conflictos ideológicos. Todas ellas adoptan una actitud crítica de disconformidad con las

instituciones, las costumbres y los diferentes organismos que forman la trama de la existencia actual en nuestro continente. Como ya lo indicáramos, más allá del terreno de las luchas ideológicas han servido de instrumentos de combate a los partidos políticos, a las organizaciones de clase y a los movimientos sociales que buscan por uno u otro camino el cambio de la actual sociedad, o cuando menos la transformación o la reforma de la misma. Indiscutiblemente, entre estas corrientes de la filosofía social que nosotros hemos calificado específicamente al agregarle el adjetivo «renovadoras», ha conquistado todas las simpatías de la gran masa de la población el marxismo, cuya esencia ha pasado a ser la doctrina medular de los partidos políticos revolucionarios o de base popular.

El *positivismo*—Aun cuando en el terreno de la teoría filosófica pura el positivismo ha sido superado y, en parte, abandonado, continúa siendo una de las corrientes del pensamiento que más influyen en nuestro medio social, y una de las fuentes de inspiración más valiosas para los llamados partidos políticos progresista o reformista; partidos que, como el demócrata, el radical, el republicano y el social-demócrata han impulsado en todos los países la obra de política social. Sin embargo, los estadistas y los políticos que se precian de ser los que ajustan la realidad social con las instituciones jurídicas, con el propósito de asegurar la paz y la armonía colectiva, la mayoría de las veces ignoran que su acción se inspira en la referida doctrina filosófica.

El positivismo en política recoge y utiliza los hechos y fenómenos que se producen durante el desarrollo de la convivencia colectiva, con la pretensión de llegar a forjarse una representación exacta de lo que es y de lo que debe ser la sociedad. Reconoce como bases fundamentales de la organización colectiva la cooperación y la división del trabajo; y estima que el gobierno es una necesidad para preservar la cohesión social mediante la regulación y el equilibrio de los intereses de cada grupo. Sostiene que en la época actual hay ideas falsas e inconexas y sentimientos antisociales que perturban la conveniente producción de la riqueza, y dañan sobre todo el reparto equitativo de los bienes; y que es debido más que nada al falso sentimiento de ser la clase proletaria una clase social despreciable, que ésta es explotada inicualemente por la burguesía industrial. El estudio racional y basado en la

observación de lo que es la vida colectiva, lo lleva al convencimiento de que ella consiste esencialmente en el aprovechamiento del esfuerzo de los demás.

La base de toda reforma encaminada a corregir estos defectos de la actual sociedad, está en dar al capital y al trabajo un destino esencialmente social. Però, no quiere decir que el positivismo vaya a atentar contra la propiedad privada como base de la actual organización económica; por el contrario, justifica el mantenimiento de las diferentes formas de propiedad por estimarlas útiles socialmente (la propiedad aumenta y conserva el capital productivo), desde el momento que son el resorte para conseguir la continuidad en la administración de las empresas productoras. Es cierto que hay necesidad de realizar la revolución social para expropiar a los ricos egoístas detentadores de la propiedad, a fin de reemplazarlos por el verdadero patriciado industrial; pero, con ello no se perseguirá en manera alguna la supresión de la propiedad privada.

Puesto que el progreso social consiste en la regularidad y en la normalidad cada vez mayores de las relaciones económicas, deben dictarse normas racionales y permanentes de protección a los débiles, es decir, a los obreros, que deben trabajar no para hacer la riqueza individual de la burguesía ni tan sólo para ganarse el sustento diario, sino para contribuir con su esfuerzo al bienestar colectivo.

¿Cómo se ha de realizar el mejoramiento y el progreso en nuestra actual organización colectiva, minada por sentimientos egoístas y por ideas falsas? Antes que nada, hay que crear sentimientos más hondos de solidaridad mediante la educación, a fin de hacer desaparecer o disminuir el abismo social que separa a las clases. Debe procurarse la cooperación en las industrias, tanto entre industriales diferentes como entre empresarios y asalariados. El Estado, que tiene por misión velar por la integridad de la sociedad, debe regular los intereses materiales, el crédito y el orden policial, junto con propagar el principio de que los bienes o productos económicos deben tener un destino social y no individual, y que, correlativamente, la sociedad está en el deber de alimentar a todos sus miembros. En el orden internacional, debe someterse el principio limitado de patria y nación al más real y conveniente de Humanidad, lo que implica, en otros términos, el

sometimiento de los intereses particulares a la justicia, que es el interés más general y permanente.

Respecto de los seguros y de la previsión social acepta la más completa concentración en manos de los poderes del Estado, abogando porque el financiamiento de los referidos servicios, tanto para el pago de los beneficios que se establezcan como para los gastos de administración, sea de cargo exclusivo de los patrones y de los propietarios industriales. Asimismo, admite y defiende la concentración de los préstamos a interés en poder del Estado, a fin de que se conviertan en una institución de carácter público que elimine la usura practicada por los particulares.

Puede decirse, en síntesis, que el ideal de política-social sostenido por el positivismo en nuestra época se orienta hacia una doble finalidad: 1) a corregir la anarquía y el despilfarro en la producción de las riquezas, debido, como ya se ha expresado, al predominio de ideas falsas e inconexas y de sentimientos antisociales en el seno de la sociedad; y, b) a reparar las injusticias que existen en el régimen de repartición de los bienes, y que son el resultado de la aplicación de un egoísmo económico sin frenos. Para conseguir ambas finalidades hay que empezar por dar un destino eminentemente social a todos los valores e instituciones sobre que se basa la convivencia, y en especial al capital, al trabajo y a los bienes producidos.

El marxismo.—La doctrina filosófica marxista, como concepción revolucionaria y científica del universo, o, más particularmente, de la sociedad humana, no puede ser considerada ni analizada sin que previamente se tenga en cuenta que su nacimiento está íntima y estrechamente ligado al socialismo; que fué estructurada para servir de base científica, esto es, histórica y objetiva, a una determinada propaganda política y social: la socialista. Mediante su aporte, consiguió el socialismo a mediados del siglo XIX, junto con el movimiento clasista que agita y busca la manera de realizarlo, el carácter de una acción fundada y que responde efectivamente a las exigencias de la vida colectiva. Se convirtió así, de mero ideal utópico de la clase proletaria, abstracto, inquietante, dado por la imaginación al modo de algo irrealizable, en una doctrina orgánica de la sociedad, consecuencia causal de los acontecimientos humanos y, en especial, del modo de ser de las fuerzas económicas.

Pero como lo ha dicho con entera propiedad un economista de nota de estos últimos tiempos, *el socialismo es una doctrina o teoría de lo que debe ser* (en la misma Rusia Soviética está en vías de realización); *mientras que el materialismo histórico es una doctrina de lo que ha sido. La una es un ideal especulativo, la otra una regla de interpretación.* (26). Por lo que toca a esta opinión hay que hacer la salvedad de que ella no confunde, y mal podría confundir, al marxismo concepción revolucionaria del universo, con el materialismo histórico, doctrina sustantiva de aquél.

Es indudable que entre el marxismo y el socialismo no cabe establecer identificaciones de ninguna especie, como han dado en hacerlas algunos políticos y algunos ideólogos enemigos suyos. Otra cosa muy distinta es que las doctrinas económicas y el pensamiento social del marxismo hayan pasado a constituir el núcleo del programa y de las tácticas de lucha de algunos partidos socialistas; pero, la identificación entre el primero y los segundos viene a resultar una cosa enteramente antojadiza. Lo que hay de cierto es que Marx quiso justificar *por la evolución material de la historia y por la derivación actual del contenido social, la hora del proletariado mediante la fórmula necesaria de la lucha de clases* (27). Por eso que desde que se conoció la obra de Marx, tuvo el socialismo una base científica para justificar sus pretensiones de conquistar el poder político a fin de realizar sus ideales.

El sistema de filosofía social construido por Carlos Marx y por Federico Engels tiene, seguramente, muchos vacíos y defectos, que más adelante han debido ser llenados por otros pensadores, no obstante quedar mucha gente que cree en la intangibilidad de la doctrina marxista y en su carácter de nuevo dogma. Sin embargo, nadie que se precie de honradez en su manera de pensar, puede poner en duda su enorme importancia, y la poderosa influencia que ejerció en el desarrollo de las ciencias sociales, particularmente en lo que dice relación con la orientación de éstas hacia el estudio de las cuestiones obreras. Por otra parte, es cosa también indiscutible que aun queda una inmensa cantidad de personas en toda la Humanidad que confía, y continuará confiando, que la rea-

(26) E. R. A. Seligman, «La interpretación económica de la Historia» pág 50.

(27) Id. id., pág. 10.

lización de los propósitos que sustenta esta doctrina de filosofía social habrá de producir la salvación de las clases oprimidas y explotadas.

El marxismo es una concepción determinista y dialéctica de la sociedad. Determinista en cuanto afirma la necesidad del acontecer colectivo, que se halla sujeto a la ley de la causalidad, pero no al fatalismo, como pudiera creerse. Y dialéctica porque considera que las relaciones entre los hombres que viven en sociedad se modifican continuamente, con un movimiento que no vuelve a repetir las formas anteriores, modificación que se debe a la intervención o a la influencia de las fuerzas y de los valores sociales antagónicos y contradictorios; ya que *si no hubiera conflicto, si no hubiera fuerzas antagónicas, el mundo estaría en una condición de perpetuo y estable equilibrio y, por tanto, completa y absoluta permanencia, un estado de reposo que excluiría todo movimiento.* (28)

Las tesis fundamentales del marxismo se pueden reducir a las siguientes:

I. *El materialismo histórico o determinismo económico.*— Puede decirse que esta es la tesis medular de la doctrina marxista, es como la base fundamental de toda la construcción. Marx y Engels, y con ellos los continuadores de la doctrina, consideran que los fenómenos de la vida humana, ya sean políticos, sociales o religiosos, resultan de la acción causal o del influjo del factor económico; es decir, de las formas de producir, del sistema productivo imperante. *El modo de producción en la vida material determina el carácter general de los procesos sociales, políticos y espirituales de la vida.* (29) O, como ha declarado, por su parte, Federico Engels, *que la organización económica de la sociedad constituye siempre la base real, que explica sin apelación toda la superestructura de las instituciones jurídicas y políticas, así como las ideas religiosas, filosóficas y otras de cada período histórico.* (30)

Estas fuerzas productivas que juegan un rol de tanta importancia en el desarrollo de los procesos humanos, cambian, progresan y se incrementan constantemente. Se hallan

(28) Nicolás Bujarin, «El materialismo histórico» pág. 89.

(29) Carlos Kautsky, «La Doctrina Socialista», pág. 31. y Charles Ellwood. «Historia de la Filosofía Social», pág. 242.

(30) Kautsky, id., pág. 31.

sometidas a un verdadero movimiento dinámico. Obsérvese, por ejemplo, cómo se ha ido produciendo la transformación y el acrecentamiento de la técnica productiva a lo largo de la historia, y se podrá comprobar la efectividad de esta conclusión. Pero no ocurre, paralelo a este movimiento, el cambio de las relaciones sociales de producción; de lo cual resulta un estado de conflicto entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, un antagonismo, una contradicción cuyo desenlace se produce en forma dialéctica (*la fórmula marxista de tesis, antítesis y síntesis expresada en forma ecuacional del movimiento dialéctico*). Este hecho justifica que la doctrina pura se convierta en método de lucha del movimiento socialista. La revolución, como una solución del conflicto, pasa a tener el carácter de una necesidad histórica.

II. *El principio de la lucha de clases.*—No es una hipótesis *a priori* elaborada por la doctrina marxista. Marx llegó a establecerla después de cuidadosas observaciones y profundos estudios de la realidad social en su curso a lo largo del acontecer histórico. En el Manifiesto Comunista destaca el hecho de que *La historia de toda sociedad existente hasta la fecha es la historia de la lucha de clases*. Y Engels agrega a su vez, refiriéndose a la misma cuestión, *consecuentemente, toda la historia del género humano, desde la disolución de la sociedad tribal primitiva—que poseía la tierra en común—ha sido una historia de lucha de clases, entre explotadores y explotados, entre las clases dirigentes y las oprimidas.* (31)

Dos son en la actualidad las clases que tienen más importancia desde el punto de vista de este principio: la clase capitalista y la clase proletaria. Se caracteriza la primera porque *su fuente más importante de entradas es la posesión del capital*, y la segunda está constituida por *los hombres cuya fuente de mantención principal está representada por el salario.* (32). El carácter saliente de ellas es el de ser fuerzas dialécticas dentro de la sociedad, cuyos antagonismos y contradicciones son de carácter profundamente inconciliable, que necesariamente las lleva al estado de beligerancia o de lucha en que se hallan,

(31) Citados por Ch. F. Ellwood en su obra «Historia de la Filosofía Social», pag. 253 y 254.

(32) Max Beer, «La doctrina marxista.—Karl Marx. Su vida y su obra», pág. 93.

actualmente. Es un hecho indiscutible que sólo cuando las clases asalariadas u «oprimidas» han conseguido «su conciencia» de clase, la lucha se hace franca, abierta y enconada. Es cuando entran a formar verdaderos cuadros revolucionarios de choque contra las clases capitalistas o «explotadoras». (Estas expresiones entre comillas y otras que hemos utilizado son de uso corriente en la terminología marxista).

La lucha de la clase obrera contra la clase capitalista poseedora de todos los privilegios en la actual sociedad, ha devenido necesariamente en lucha política. Los partidos obreros revolucionarios son el medio que tiene la clase obrera para luchar por sus «reivindicaciones», cuyo desenlace ha de ser la conquista del poder político. *Dueño del poder, el proletariado realiza conscientemente y por etapas la transformación de la sociedad capitalista en sociedad comunista. Esta transformación corresponde a un período político de transición, cuya forma de Estado es la dictadura revolucionaria del proletariado.*

(33). La Dictadura del Proletariado es, pues, un medio transitorio para conseguir la transformación revolucionaria de la sociedad capitalista en la sociedad socialista. El proletariado hecho poder político, utilizaría poco a poco su situación para transformar la sociedad burguesa, pasando por este período transitorio a que nos hemos referido.

III. *La teoría del valor.*—Si los marxistas consideran que las formas de producción son el factor que condiciona de manera principal los procesos de la vida humana, resulta lógico que hayan dado tanta importancia en su sistema al estudio de la teoría del valor, que viene a explicar el modo de producción de la riqueza. La economía capitalista produce bienes destinados al mercado, es decir, mercaderías; pero, toda mercadería posee en el mercado, un valor de uso y un valor de cambio. El valor de uso está relacionado con la utilidad que prestan las mercaderías para satisfacer determinadas necesidades. Las mercaderías que no prestan ninguna utilidad, no son susceptibles de ser cambiadas en el mercado, no despiertan interés económico. *¿A base de qué son cambiadas las mercaderías? Esta base es el valor de cambio, y éste consiste en el trabajo, en la cantidad de trabajo que cuesta la fabricación*

de una mercadería. (34). O sea que el valor de cambio de los productos en el mercado, es determinado por la cantidad de trabajo socialmente necesario para la producción del mismo. De manera que si en dos mercaderías o productos se ha empleado la misma cantidad de tiempo para producirlos, hay igual valor de cambio; son cuantitativamente iguales entre sí. A medida que va perfeccionándose la técnica productiva, el rendimiento productivo va siendo cada vez mayor en una misma unidad de tiempo; va necesitándose menos tiempo para producir las mercaderías o los bienes. *Mientras más avanzada es una sociedad desde el punto de vista industrial y cultural más grande es su riqueza y más pequeña la cantidad de trabajo que ésta debe aplicar a la producción de la riqueza.* (35)

En el régimen capitalista no se paga al obrero el salario en proporción a la riqueza que su esfuerzo crea, sino que el capitalista compra toda la fuerza de trabajo por un precio alzado, y se apropia indebidamente de parte del esfuerzo del trabajador: el tiempo excedente al necesario para producir el importe del salario. Marx y los marxistas llaman a esta parte del trabajo no pagado que se apropia el capitalista, la plusvalía. Mientras más alta es la plusvalía, mayor es la expropiación de que es víctima el obrero, y a mayor grado de explotación ha llegado el trabajo. En consecuencia, la plusvalía es trabajo no pagado, que no tiene por qué quedar en manos de los capitalistas; y cuya vuelta a los obreros, mejor dicho, a la sociedad representada por el estado obrero, debe conseguirse mediante la expropiación de la propiedad privada de este excedente.

IV.—El resto de las teorías marxistas, como por ejemplo, la de las crisis periódicas, la acumulación creciente del capital, etc., importan más bien verdaderas contradicciones que aquejan al régimen capitalista, incompatibles con la trama y la envoltura del mismo, cuyo desenlace habrá de ser la transformación dialéctica de la sociedad.

El cristianismo social.—La doctrina cristiana no ha sido nunca un credo religioso puro. Desde su nacimiento se ha

(34) M. Beer, ob. citada, pág. 116.

(35) M. Beer, obra citada, pág. 117.

encaminado a la solución de los problemas de los pobres, de los oprimidos y de los mártires de la injusticia humana. Sin embargo, los cristianos de este siglo olvidan en sus prácticas diarias las enseñanzas del Maestro, y hacen caso omiso de que la doctrina predicada por Jesús consideraba a todos los hombres como hermanos, aun los pobres y los menesterosos. La Iglesia Católica sirve mejor a los poderosos y a los ricos, que a los humildes.

Por eso, muchos prelados ilustrados y muchos pensadores cristianos han denunciado este franco divorcio entre la filosofía social del cristianismo y las prácticas de vida de los que se dicen discípulos de Cristo. Es esta posición la que ha originado la corriente del pensamiento social llamada socialismo cristiano, democracia cristiana o católica. Particularmente se ha iniciado este movimiento con la publicación de la Encíclica Papal de León XIII, conocida en el mundo de la cultura con el nombre de *Rerum Novarum*, interpretada y completada hace once años por el Papa Pío XI, con su Encíclica *Quadragesimo Anno*.

Esta corriente de filosofía social considera que es debido a la propagación general de un individualismo exagerado, en el mundo de los procesos económicos, que la sociedad humana se halle dividida por los actuales antagonismos de clase de carácter agudo e inquietante. La libertad económica y la libre concurrencia en los mercados del trabajo y de los productos son las causas de la anarquía económica reinante. El industrialismo moderno ha producido la llamada cuestión social, la que no es en su esencia sino un problema de justicia «y no como el pauperismo, de caridad». (36) Las Encíclicas Papales recalcan muy especialmente el hecho de haber sido abandonadas las normas éticas o morales de justicia dentro del mundo de los procesos económicos. Por lo que es necesario, como primera providencia para solucionar los males que afectan a la sociedad, restablecer el imperio de la moral y de la justicia más estricta en las relaciones humanas. En otras palabras, hay que ir al establecimiento de la justicia social en nuestra sociedad.

¿Qué quiere dar a entender la filosofía social del cristia-

(36) *Renovación del Mundo Económico y Social*, Bartolomé Palacios S., página 21.

nismo con un concepto de significación tan elástica como el de «justicia social»? Según las propias palabras de un autorizado comentarista de las Encíclicas, el publicista chileno señor Palacios, la expresión justicia social podría abarcar perfectamente *tres aspectos de la justicia, que miran al hombre como ser social, en contraposición con la justicia privada, individual, antes llamada conmutativa*; tres aspectos que serían, a saber: a) justicia conmutativa; b) justicia distributiva; y c) justicia legal. La justicia social sobrepasa el simple concepto de la caridad y pertenece al derecho natural desde el momento que su cumplimiento debe quedar sometido a la legislación positiva. (37)

La propiedad privada es un derecho cuya defensa hace el cristianismo social; sin embargo, reconoce que todo aquel que posee un bien de tanta importancia económica como la propiedad de la tierra, por ejemplo, debe armonizar el ejercicio de su derecho a los intereses sociales. Admite, por lo tanto, ciertas limitaciones al derecho de propiedad, cuando hay necesidad de conciliar la función privada del dominio con la función social con miras a conseguir «el bien común de la sociedad».

En lo tocante al trabajo, la Encíclica *Rerum Novarum*, y también el pensamiento cristiano posterior, denuncian el carácter de mercancía o artículo de comercio que se da a la fuerza productiva del obrero en el régimen capitalista, sujeto a las fluctuaciones de la ley de la oferta y de la demanda, como cualquiera otra cosa susceptible de transacciones y de cambios. Hay necesidad de restablecer el verdadero carácter que debe tener el esfuerzo productivo de los obreros. En primer lugar, se impone la necesidad de ir a la organización corporativa del trabajo, que, sin repetir la fórmula que tuviera su auge en la Edad Media, debe estar inspirada en el concepto patriarcal de aquella época; pues, los obreros deben organizarse libremente.

La cooperación debe ser, indiscutiblemente, uno de los principios que primen en los arreglos sociales, a fin de conseguir mediante su aplicación el bien común de toda la sociedad, con la eliminación de la prepotencia y de la hegemonía individual.

(37) B. Palacios, obra cit., pág. 31.

El Estado tiene la misión de intervenir en los diversos problemas que plantea la economía, con el objeto de tutelar los derechos de los más débiles. Pero, esto no quiere decir que él vaya a absorber al individuo, ni menos a la familia o a las industrias. Su papel debe limitarse a ayudar la organización corporativa de la sociedad, a proteger a los débiles y a evitar su explotación en las relaciones de producción.

Todas estas teorías de carácter filosófico social que constituyen la doctrina social cristiana, parten del supuesto necesario de una doble reforma: la reforma de las instituciones y la reforma de las costumbres. En cuanto a las instituciones, debe llegarse a un verdadero corporativismo funcional basado en un verdadero estado de cooperación. En cuanto a las costumbres, debe procederse a la renovación radical del espíritu cristiano, olvidado por la sed insaciable de riqueza, por los desenfrenos condenables y por la vuelta a las prácticas paganas de vida.

El sindicalismo revolucionario.—Antes que la corriente revolucionaria del pensamiento social, el sindicalismo comenzó como un movimiento de la clase trabajadora de mediados de la pasada centuria; movimiento que vino a ser como una reacción lógica en contra del espíritu anti-asociacionista, nacido con la revolución francesa a fines del siglo XVIII. Debido a la prohibición legislativa de organizarse en asociaciones de carácter profesional, el proletariado inició un movimiento subterráneo y de carácter revolucionario, que dió como resultado la organización de los sindicatos ilegales de resistencia obrera. Posteriormente, unos cuantos políticos que se percataron de la fuerza social que importaban estas organizaciones revolucionarias de obreros, se pusieron a la tarea de forjarles una teoría que justificara sus luchas de carácter estrictamente económico. Merece ser señalado en forma especial, como uno de los teóricos del llamado sindicalismo revolucionario, el filósofo social Jorge Sorel, autor de una verdadera apología de la violencia, en las luchas económicas: las «Reflexiones sobre la Violencia».

Los sindicatos revolucionarios defienden la tesis de la acción económica directa del proletariado organizado en sindicatos, sin sujeción a ninguna entidad política, por medio del empleo de métodos violentos de lucha. La huelga general

es el arma más poderosa que tienen a su disposición las organizaciones clasistas para destruir el régimen económico y social capitalista. Refiriéndose a las huelgas, de las que hace un panegírico, ha dicho el ideólogo francés del sindicalismo revolucionario, Jorge Sorel, lo siguiente: *es en las huelgas en donde el proletariado afirma su existencia. . . La huelga es un fenómeno de guerra; es, pues, una gran mentira decir que la violencia es un accidente destinado a desaparecer de las huelgas.* (38) La violencia viene a ser como el espíritu y el sentido de la huelga general, la que debe llegar a convertirse en el elemento decisivo para destruir el régimen imperante. Además, es un hecho que no admite duda que ella que contribuye a exaltar el entusiasmo y la energía de los prosélitos del sindicalismo revolucionario. *Moralista ante todo, y preocupado con la crisis moral contemporánea, llegó Sorel a admitir que el proletariado sigue siendo el único depósito de fuerzas morales intactas; y que el medio de mantenerlas es mantener el espíritu de lucha en el seno de la clase obrera. La lucha de clases es moralizadora. La violencia es benéfica. Los militantes están en lo cierto al proclamar la acción directa.* (39)

El sindicalismo revolucionario nunca ha tenido una concepción bien definida de las nuevas formas sociales que vendrán a reemplazar a la sociedad burguesa capitalista, destruída a través de un proceso de lucha violenta como el que preconiza. Pero, el sindicato u organización profesional del trabajador vendría a ser en todo caso la base fundamental de la nueva sociedad; la que resultaría, no de la acción anónima de la masa, sino de la audacia de los escogidos o aristocracia sindical. Los escogidos son los llamados trabajadores conscientes, los mejores en la lucha y en la violencia.

¿Es necesario que nos preguntemos, una vez analizadas en forma muy sucinta las principales corrientes del pensamiento social, cuál es su aporte efectivo al desarrollo de la política social en nuestro continente? Casi resulta ocioso formularse siquiera esta pregunta: tan evidente y tan cierta es la influencia de las doctrinas sociales y la de las corrientes filosóficas renovadoras respecto de la acción social del Estado. Si ellas van mostrando, según su particular modo de aden-

(38) Jorge Sorel «Reflexiones sobre la Violencia».

(39) René Gonard, «Historia de las doctrinas económicas», pág. 569.

trarse y profundizar la realidad, los diferentes problemas que afectan la convivencia de los individuos en sociedad, y si, además van buscando la solución que mejor cuadre a dichos problemas, su influencia no puede ser ni discutida ni menos ignorada. Su misma evidencia ahorra tener que ponerla de relieve en forma especial, deteniéndose especialmente en el estudio del punto.

2. Un hecho de los más sorprendentes y notables de la época actual, es el que se refiere al intenso movimiento de organización que se está verificando en el seno de la sociedad. Por todas partes surgen sociedades y asociaciones, ya de carácter clasista, ya profesional o simplemente culturales. La clase obrera no ha quedado al margen de este inusitado movimiento asociacionista; por el contrario, a manera de revancha de la prohibición de organizarse a que se viera sometida durante la pasada centuria, ahora se organiza y se agrupa en sindicatos, en cooperativas, mutualidades y organismos sociales de toda especie. No cabe duda que las principales de estas organizaciones obreras, son las que tienen como objetivo la defensa de los intereses económicos de la clase trabajadora, conocidas ordinariamente bajo la denominación genérica de sindicatos, ya sean legales o revolucionarios.

La acción de las organizaciones obreras tiende, en primer lugar, a unificar el movimiento social de los trabajadores, el que trasplántado al terreno internacional ha ido creando una especie de conciencia universal entre los trabajadores y respecto sus problemas (la advertencia genial de Carlos Marx con que termina El Manifiesto Comunista de «Proletarios de todos los países, ¡uníos!», parece haberse realizado en estos últimos años, sobre todo desde el punto de vista ideológico). En segundo, tiende a crear un clima social propicio para la realización de las llamadas reivindicaciones económicas de la clase proletaria. De manera que, sin trascender al terreno revolucionario, la acción sindical de los organismos de trabajadores va produciendo notables cambios en la conciencia del obrero, y los va empujando imperceptiblemente por el camino de la ayuda mutua, en frente a los conflictos económicos planteados por la organización capitalista

Influenciados por la propaganda del sindicalismo revolucionario, los organismos de trabajadores se han decidido a

emplear aunque en una forma muy moderada—la llamada—«acción directa» para conseguir su mejoramiento económico: concentraciones y congresos en donde se agitan y se estudian los problemas más urgentes que afectan a los trabajadores; propaganda en los centros industriales y en las faenas de trabajo; demostraciones callejeras y huelgas, etc. . . . La importancia de la práctica de estos medios de acción ha sido considerable en países como los de América Latina, en donde los trabajadores estaban acostumbrados a vivir en el aislamiento y en el silencio, porque de esta manera han adquirido conciencia de sus intereses y de sus derechos y han visto que la unión profesional es la mejor arma de defensa económica. La acción desarrollada dentro de las organizaciones mismas es también de importancia, pues produce paulatinamente la superación cultural y la capacitación doctrinaria de los trabajadores: la mayoría de los obreros que militan activamente en la acción y en el movimiento sindical llegan a convertirse en elementos políticos eficientes y tenaces. A medida que progresa, que se fortifica y acrecienta la acción de los organismos de trabajadores, los gobiernos de nuestros países tratan de solucionar con más rapidez algunos problemas de las clases asalariadas, a fin de evitar que la agitación provocada en torno a los mismos dentro de las masas, devengue en fermento revolucionario capaz de amenazar la estabilidad de las instituciones básicas del régimen capitalista.

En el plano internacional nuestro movimiento sindical no ha tenido un sentido claramente americano. La adhesión de los sindicatos y de las organizaciones al movimiento de confraternidad interamericana existe en forma muy floja e imprecisa. No ocurre lo mismo con la adhesión a los organismos internacionales de tipo europeo que son los que más hacen sentir su existencia mediante una propaganda constante, como la Internacional Sindical Socialista de Amsterdam, la Internacional Roja afiliada a la Tercera Internacional Comunista de Moscú y la Federación Internacional Gremial Cristiana. El obrerismo de nuestros países ha venido a convertirse en una especie de prolongación, de célula nacional de tales organizaciones extracontinentales.

¿Tiene alguna importancia el movimiento obrero internacional en el resultado de la acción directa empleada por los sindicatos nacionales en la lucha por el mejoramiento econó-

mico? A juicio del Dr. Lewis L. Lorwin *la acción internacional en las disputas industriales puede inclinar la balanza entre el capital y el trabajo en cualquier país en un momento determinado o por un largo período. La acción internacional de los gremios puede prolongar o estimular las huelgas debido a la ayuda que puede prestar a los huelguistas. La política internacional de los trabajadores produce un desconcierto en las relaciones económicas internas de los países, las que, si no fuera por su intervención, serían arregladas sólo considerando los factores nacionales.* (40) Por otra parte, es el movimiento internacional de solidaridad obrera un resultado necesario de la estructura mundial del capitalismo, que crea condiciones iguales o parecidas de explotación en toda la superficie de la tierra, de manera que los problemas y los intereses de los obreros de una región, o de un continente, son los mismos o similares a los problemas y a los intereses de los obreros del resto del universo, lo que viene a dar mayor significación a la cooperación internacional de los trabajadores en sus luchas económicas.

3. Los partidos políticos nacen a la vida pública de los países como agrupaciones necesarias, hijas de las circunstancias ambientales en un momento determinado de la vida nacional o, en determinados casos, de la convivencia internacional. Sus programas de acción política y social vienen a ser, ni más ni menos, que la expresión de la lucha de intereses y del movimiento de las ideas en cada época, y cuya existencia mantiene en un estado de agitación constante a los grupos humanos que integran la sociedad. Resultan así los partidos políticos como una necesidad histórica, y van perdiendo su oportunidad circunstancial a medida que desaparecen o se solucionan los fenómenos colectivos que les dieron nacimiento y vida.

Los llamados partidos progresistas, como el democrático, el radical, el republicano y otros cuyos nombres evocan o simbolizan determinados acontecimientos en cada uno de nuestros países, y los partidos revolucionarios íntimamente entrelazados con el movimiento obrero, tienen en nuestros días, de consiguiente, una razón de gran peso que justifica su

(40) Lewis L. Lorwin. «Historia del Internacionalismo Obrero», pág. 25.

existencia: el hecho de no haber sido solucionados los problemas relativos al trabajo, y que en conjunto se denominan la cuestión social. Si esta cuestión aun no ha sido solucionada, ni siquiera abordada en toda su amplitud, resulta lógica la existencia de los partidos progresistas y los partidos revolucionarios que luchan para llegar a constituirse en gobierno, con el supuesto fin de darles solución. En esta lucha, que es de carácter permanente, existen entidades que agitan y promueven las cuestiones obreras, particularmente en los períodos cercanos a las elecciones de representantes a las corporaciones de derecho público (parlamentos, cámaras de senadores o diputados, o congresos nacionales) abogando por la urgencia y la necesidad de su adecuada solución. Pero, en la gran mayoría de los casos—y con la sólo excepción de los partidos revolucionarios socialista-marxistas—las medidas que propugnan los partidos políticos para solucionar las cuestiones obreras, son ineficaces y no encaran efectivamente las reivindicaciones que reclaman los trabajadores.

De todas maneras, es de interés anotar que la mayor parte de la política social realizada en nuestras repúblicas ha sido resultado directo de la obra y de la propaganda política de los llamados partidos progresistas, impulsada ahora desde el mismo poder público en unas cuantas de nuestras repúblicas. En lo que toca a la influencia de las partidos revolucionarios ya es una cosa más indirecta: se limita a plantear los problemas y a estimar las medidas de política social como insuficientes y esencialmente transitorias, aceptables mientras se realiza la conquista del poder político por los trabajadores organizados.

Como un dato ilustrativo, no obstante reconocer que sale de la finalidad perseguida en este párrafo, queremos hacer presente que entre los partidos revolucionarios de América Latina, el que mejor interpreta la realidad continental, es el Partido Aprista, cuyo líder máximo es Haya de la Torre, gran figura indoamericana. El aprismo *formula una nueva interpretación del marxismo para la América Latina . . .* (41). En su aspecto interamericano, el aprismo enfoca la posibilidad de unir defensivamente a nuestra repúblicas para contrarrestar el efecto desastrosamente pernicioso de la penetración imperia-

(41) S. Libedinski, «El materialismo dialéctico», pág. 209.

lista, mediante la adopción de un sistema de solidaridad continental a base de la unificación de los intereses económicos y de las legislaciones nacionales. Es digno también de ser mencionado su intento de desprenderse de la tutela política que ejercen sobre nosotros, en forma casi dogmática, las organizaciones revolucionarias europeas, que nos imponen métodos y tácticas de lucha buenas para sus respectivos países, pero profundamente inadecuadas en un medio económico y social distinto como es el nuestro.

4. La obra de los institutos superiores de la cultura, particularmente la de las Universidades y las instituciones para el progreso social, junto a la de los publicistas, son factores que también influyen en el desarrollo de las medidas estatales que benefician a la clase proletaria. Aquí nos hallamos frente a un tipo de influencia de carácter enteramente indirecto, que no pasa más allá del plano de las ideas, y que no ejerce una presión formal en los organismos públicos a fin de concitarlos por las caminos de la política social. Sin embargo, de todos los factores culturales que hemos analizado, es este el que plantea en forma más serena, imparcial y positiva la consideración de los problemas económicos y sociales de la clase asalariada o proletaria.

Las Universidades de nuestras jóvenes repúblicas, sobre todo en esta última década, han abandonado la vieja concepción escolástica que establecía una especie de divorcio entre la realidad nacional y los estudios universitarios; de manera que actualmente la formación de los nuevos profesionales marcha a parejas con la obra de difusión de la cultura y con el estudio de la ciencia. La realidad no es ni puede ser indiferente para el instituto de altos estudios científicos que es la Universidad; no puede hacer olvido de ella, aun cuando entre nosotros su función primordial sea la de formar profesionales, ya que ellos van a tener que actuar en la realidad de la vida social y no en un medio exclusivamente de estudios superiores como pretenden serlo las Universidades. No es extraño, por consiguiente, que en las Universidades de nuestro continente sea preocupación fundamental el estudio de la cuestión social y la multiplicidad de sus aspectos, así como la labor gubernativa o estatal encaminada a conseguir su solución. En las escuelas universitarias de Ciencias Jurídicas

o de Derecho, se han creado cátedras especiales con el nombre de Legislación Social, Economía Industrial, Economía Social, Derecho del Trabajo u otros nombres, para el estudio particular de la política estatal de protección a la clase asalariada. Y aun aquellas escuelas que no han creado cátedras especiales, en el estudio de la Economía Política o de la Ciencia Económica dedican extensos capítulos al estudio de dicha política.

La obra desarrollada en las referidas cátedras es de gran importancia para el perfeccionamiento del estudio de los problemas y de la política social. Tanto por su trabajo de investigación particular como por la profundidad de sus conocimientos, los profesores de dichas disciplinas jurídicas están en situación privilegiada para contribuir en forma decisiva a su progreso y a su perfeccionamiento. Del estudio comparativo de las mencionadas disciplinas y de la adopción de las medidas de política social, se puede concluir que en la gran mayoría de los casos las primeras han precedido en el tiempo a las segundas.

En los países latinoamericanos son escasas las instituciones para el progreso social, al revés de lo que ocurre en otros continentes. Con excepción de Argentina, Uruguay México y Chile, países en donde se ha desarrollado este tipo de centros de investigación y estudio, los demás carecen del aporte cultural de dichos organismos.

No ocurre con la obra de los publicistas lo que respecto de las instituciones para el progreso social, pues, en América Latina es tan abundante y rico este tipo de literatura que podemos ponerlo en parangón, sin que desmerezca en nada, frente a la de otros continentes más avanzados en estas materias, como Europa por ejemplo. Un número casi incalculable de eminentes escritores y tratadistas han abordado entre nosotros el estudio y la investigación de las cuestiones del trabajo, así como lo referente a política social. Todos ellos han contribuído, de una o de otra manera, al perfeccionamiento de lo que ya se ha realizado al respecto en el continente. Podemos mencionar entre ellos, algunos cuya nombradía ha trascendido las fronteras naturales o políticas de sus respectivos países, por ejemplo, Vicente Lombardo Toledano, José Ingenieros, Carlos Saavedra Lamas, Juan Marinello, Víctor Raúl Haya de la Torre, Antenor Orrego,

José Camacho Carreño, Gregorio Ormaza, Germán Arsieniegas, Alfredo Palacios, Augusto Bunge, Daniel Antokoletz, Darío de Bittencourt, César Augusto, Moisés Poblete Troncoso, W. Antonio Caso, Pascual Venturino, W. Mann, y tantos otros nombres ilustres. En todos ellos alienta el mismo espíritu, la misma vocación por la profundización de los estudios de las cuestiones sociales, y el mismo amor a esta tierra semi-virgen de Indoamérica que tantas y tan fecundas posibilidades encierra en su seno.

¿Cómo dudar de la inmensa influencia que han ejercido todos estos factores en el desarrollo y en el progreso de nuestra política continental de protección a los trabajadores? Es tan evidente y tan considerable esta influencia que, sin necesidad de haberla puesto de relieve, por sí sola salta ella a la superficie de las cosas. Mediante su aporte, la sociedad de los países americanos ha acelerado los diferentes procesos de su desarrollo para entrar en una etapa de preocupación franca, aunque no verdaderamente eficaz, respecto de las cuestiones del trabajo, que, por encima de todo son cuestiones humanas.

PARTE SEGUNDA

DESENVOLVIMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA

CAPITULO I

EL DERECHO PUBLICO Y LA POLITICA SOCIAL

1. *Los postulados o principios de Política Social incorporados en las Constituciones de los Estados.* — 2. *La Carta Internacional del Trabajo y su adopción por los países latino-americanos.* — 3. *Carácter irrenunciable y de orden público de la Legislación Social.*

Ya en otra parte hicimos presente que uno de los hechos más importantes producidos en relación con el poder público, en el período posterior a la guerra europea de 1914, es el que se refiere a la actitud que adopta éste frente a las cuestiones que afectan las relaciones de las clases en el curso de procesos económicos. Ahora el Estado interviene en las actividades productoras de carácter privado, no obstante tener una faz democrático-republicana, y pese a que los postulados en que se sustenta sean los mismos de la escuela económica liberal individualista. Su intervención se manifiesta en una copiosa legislación — llamada ordinariamente Legislación Social — y en una serie de medidas administrativas y burocráticas encaminadas a proteger a los obreros; lo cual en conjunto recibe el nombre de política social. De esta manera el Estado, que hasta hace unos veinte años limitaba su acción a la conservación del orden y la paz sociales, considerando toda otra actua-

ción suya como una manifestación de gobierno dictatorial, ha pasado a reglamentar las relaciones económicas de las clases con el fin, declarado o encubierto, de procurar el equilibrio entre los factores que intervienen en el proceso productivo, y que, debido al régimen de propiedad privada del capital productivo, entraña una desventaja contractual para los trabajadores. En más de alguna ocasión hemos sostenido que la propiedad privada del capital y de los medios de producción es la que ocasiona las desigualdades económicas entre las clases sociales, debido que confiere a la burguesía propietaria de ambos elementos de producción, la facultad de distribuir la riqueza.

Se justifica doctrinariamente esta nueva actitud del Estado frente a los procesos de la economía, argumentando que a éste, como representante de los intereses colectivos, compete una función tutelar de los derechos de los individuos, en virtud de lo que se ve obligado a intervenir en favor de los débiles, es decir, de las clases desvalidas, protegiéndolas de los excesos y de los abusos engendrados con la prepotencia económica de la burguesía. Pero, el cumplimiento de esta función tutelar no ha modificado sustancialmente la base liberal individualista del Estado de la post - guerra, y, en consecuencia, la actividad productora de los asalariados continúa siendo para el poder público, una actividad privada aun cuando interese a toda la sociedad.

Los países latino - americanos han adoptado sin gran resistencia esta nueva concepción del Estado y su función tutelar en favor de la clase trabajadora. La política seguida por ellos, en los últimos veinte años, se orienta en forma clara hacia la protección legal del asalariado, es decir, del grupo social más numeroso, pero menos favorecido por la fortuna. Para llenar ampliamente esta finalidad proteccionista, se ha revestido a la legislación social de un sello especial, similar al que tiene la legislación civil dictada en favor de los menores y de los hijos de familia. Sin embargo, erradamente, algunos jurisconsultos y algunos tratadistas de Derecho de América han querido interpretar esta modalidad especial de las leyes sociales que nos rigen, en un sentido muy diverso al que dejamos expuesto; expresando que a ellas les atribuye un valor preferente el Estado, debido a que «el trabajo habría pasado a ser estimado por la colectividad con la verdadera importancia social

que tiene». El trabajo o esfuerzo productivo de los asalariados aún no encuentra en el poder público, como factor fundamental entre los elementos o factores que concurren a la producción, la valoración que se merece; sino que se le protege subsidiariamente, con el objeto de evitar motivos de descontento y de rebelión entre los trabajadores. A la política social de nuestras repúblicas falta, al igual que en otros continentes, el sentido y la independencia necesarios para juzgar y valorar al trabajo en su rol de primera magnitud que tiene indiscutiblemente entre todos los factores que posibilitan la vida en sociedad.

A manera de conclusión de estos asertos, agregaremos que tal como están las cosas, no es posible dar a la política social el carácter de disciplina jurídica de derecho público, como lo han pretendido los tratadistas y los catedráticos de nuestras universidades a que hacemos alusión. A pesar de que muchas de las constituciones políticas de estos países han incorporado los postulados de política social en sus textos; que los gobiernos de los mismos hayan adherido a la Organización Internacional del Trabajo como miembros; y, que se haya considerado en algunas Conferencias Panamericanas la posibilidad de establecer una política inter-americana uniforme de protección a los asalariados, el trabajo no recibe aun el reconocimiento de toda su indiscutible importancia, por ser el factor fundamental en el aprovechamiento de las riquezas de que se nutre el mercado de consumo mundial. Es cosa muy distinta que la buena doctrina en estas cuestiones sea la que aspire a convertir en derecho público especial todo lo relacionado con los trabajadores: lo referente a sus condiciones de vida, trabajo y organización; pero, actualmente nuestra legislación está muy distante de este ideal, y las medidas de política social, a más de su carácter supletorio y secundario, continúan siendo olvidadas o transgredidas por los capitalistas, y aun por los propios funcionarios del Estado.

1. Las constituciones políticas de las repúblicas indo-americanas pueden clasificarse en tres grupos perfectamente diferenciados, desde el punto de vista de la forma como han incorporado en sus textos los postulados de la política social: 1.º Constituciones que contienen verdaderas cartas nacionales del trabajo; 2.º Constituciones que reconocen la urgencia de tomar medidas de política social, pero sin hacer una enun-

ciación de éstas ni de los principios que pueden considerarse como elementales al respecto, y 3.º Constituciones de tipo eminentemente liberal e individualista que haciendo olvido de la función social del Estado, no toman en cuenta al trabajo ni a los trabajadores. De estos tres grupos, los que tienen interés para nosotros son los primeros, y a ellas concretaremos nuestro estudio.

Indudablemente que es de mucha importancia para el desarrollo de la política social y para su perfeccionamiento, el que algunos países de América hayan establecido en forma expresa en sus Constituciones Políticas, verdaderas Cartas Nacionales del Trabajo, semejantes a la que inspira la obra de la Organización Internacional del Trabajo. De esta manera viene el Estado a reconocer implícitamente el rol fundamental que juega el trabajo en los procesos productivos, como un factor que debe ser estimado y valorado en forma especial, por ser uno de los soportes de la convivencia social.

Entre las constituciones políticas que hemos incluido en el primer grupo, la de México de 1938 es, sin duda, la más importante de todas y la que en forma más franca establece claros y precisos preceptos de política social, cuyo conjunto constituye la base mínima de la protección legal al trabajo en esa República. Un título especial, el Título VI de la misma, está dedicado íntegramente al *trabajo y la previsión social*, sin perjuicio de que en otras partes, como por ejemplo el artículo 5.º y el 27 consignan interesantes normas legales de protección a la persona humana, la que no debe sufrir el menoscabo en su libertad «por causa del trabajo»; o, a fin de establecer necesarias limitaciones a la propiedad inmueble de dominio privado «para hacer una distribución equitativa de la riqueza».

La Constitución Mexicana establece respecto de la contratación del trabajo, los siguientes postulados elementales de política social: 1.º El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa del trabajo. . . . (Art. 5.º, inciso 3.º, capítulo de las garantías individuales del título 1.º). 2.º El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de 1 año en perjuicio del trabajador. . . . (Inciso 5.º

del mismo artículo). 3.º La duración de la jornada máxima será de 8 horas diarias (Número 1.º del Art. 123, título VI del trabajo y de la previsión social). 4.º La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas (N.º 2, Art. 123). 5.º Los jóvenes mayores de 12 años y menores de 16, tendrán como jornada máxima la de 6 horas. El trabajo de los niños menores de 12 no podrán ser objeto de contrato (N.º 3 id.). 6.º El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades cuya fijación o regulación se hace por comisiones especiales, que se formarán en cada municipio, las que a su vez tendrán facultad para fijar los salarios mínimos. (Nos. 6 y 9 id.). 7.º Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tomar en consideración ni sexo ni nacionalidad. (N.º 7 id.). 8.º El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento (N.º 8 id.) 9.º El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercaderías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda (N.º 10 id.). 10. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada de trabajo, se abonará como salario por el tiempo excedente, un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de 3 horas diarias, ni más de tres veces consecutivas; pero, se prohíbe la jornada extraordinaria de las mujeres y de los menores de 16 años (N.º 11 id.).

Para la protección del trabajador durante la ejecución de las faenas, y a objeto de preservarlo de los peligros inherentes al trabajo, se establecen los siguientes preceptos o reglas constitucionales: 1.º Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable (N.º 5, Art. 123). 2.º El trabajo de los niños menores de 12 años no podrá ser objeto de contrato (N.º 3 id.). 3.º El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad; adoptará las medidas ade-

cuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo; y deberá organizar la faena en forma tal que resulte para la salud y vida de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que para el caso de contravención establezcan las leyes (N.º 15 id.).

En el N.º 16 de la misma disposición constitucional, se establece que los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo, y de las enfermedades profesionales que contraigan los trabajadores con motivo o en el ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten. De consiguiente, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya tenido como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso que el patrono contrate el trabajo por medio de intermediarios.

El derecho de asociación es reconocido ampliamente en el apartado N.º 16, que dispone que *tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones, etc. . . .* Además, para llenar plenamente la misma finalidad defensiva de los intereses del trabajo y del capital, el apartado siguiente reconoce como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros; estableciendo que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos, será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando se trate del trabajo en establecimientos y servicios que dependen del Gobierno.

Sólo se exceptúa del ejercicio de los derechos de huelga y de paro, por razones de conveniencia nacional, a los obreros de los establecimientos fabriles militares, los que son asimilados al ejército nacional.

Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de

producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, organismo tripartito con representación igual de patronos y obreros y un representante del Gobierno, cuya finalidad es resolver las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo (N.º 19 y 20, Art. 123). Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le afecta por el conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo (N.º 21). El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir malos tratos, ya sea en su persona o en la de su conyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad aun cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares, que obren con consentimiento o tolerancia de él (N.º 22 id.).

Para evitar que corra riesgo el pago de las remuneraciones e indemnizaciones adeudadas a los obreros, en los casos en que los patronos o empresarios sean declarados en concurso o en quiebra, el apartado N.º 23 establece que los créditos devengados en su favor durante el último año, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros para los efectos de su cobro y pago.

Mediante la declaración imperativa que hace la ley fundamental sobre la gratuidad absoluta por los servicios para la colocación de los trabajadores, ya se efectúen por particulares o por sociedades, se evita la especulación que se hace frecuentemente con el trabajo obrero (N.º 25 id.).

Respecto de la previsión social, la constitución establece tres postulados interesantes, uno relacionado con los seguros sociales, otro con los bienes que constituyen el patrimonio familiar y un tercero que se refiere a la construcción de casas baratas e higiénicas para los trabajadores. En efecto, los

Nos. 29, 28 y 30 del Art. 123 establecen respectivamente, los siguientes preceptos: I) Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes y otras análogas; II) Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de las familias, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios, y III) Serán consideradas de utilidad pública o social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Para terminar esta observación sobre los principios de política social contenidos en la Constitución Federal Mexicana de 1938, réstanos sólo decir que ellos constituyen una verdadera Carta Nacional del Trabajo que, por lo avanzado y revolucionario de sus prescripciones, merece ser aliviada con especial cuidado, ya que evidencia cómo en esta gran república latinoamericana se esfuerzan los estadistas por impulsar francamente el progreso social.

La Constitución Política Federal del Brasil, de 10 de Noviembre de 1937, contiene también un conjunto de interesantes preceptos de política social, que aplican las reglas internacionales de protección obrera elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo. El artículo 136 de la misma, junto con declarar al trabajo un deber social, establece que tiene derecho a la protección y solicitud especial del Estado, trátase de trabajo intelectual, técnico o manual; y que a todos los habitantes del país se les garantiza el derecho a subsistir mediante su trabajo honesto, y éste, como medio de subsistencia del individuo, constituye un bien que es deber del Estado proteger, asegurándole condiciones y medios favorables de defensa.

En cuanto a la contratación del trabajo, el artículo 137 dispone que la legislación nacional, fuera de otros preceptos, ha de observar los siguientes: a) Los contratos colectivos de trabajo concluidos por las asociaciones, legalmente reconocidas, de empleados, trabajadores, artistas y especialistas serán aplicadas a todos los empleados, trabajadores, artistas y especialistas que ellas representen; b) Los contratos colectivos del

trabajo deberán estipular obligatoriamente su duración, la importancia y modalidad del salario, la disciplina interna y el horario del trabajo; *c*) La modalidad del salario será apropiada a las exigencias del obrero y de las empresas; *d*) El obrero tendrá derecho al reposo semanal los Domingos, y dentro de los límites de las exigencias técnicas de la empresa a los feriados civiles y religiosos, de acuerdo con la tradición local; *e*) Después de un año de servicio ininterrumpido en una empresa de trabajo continuado, el obrero tendrá derecho a una licencia anual remunerada; *f*) En las empresas de trabajo continuado, la cesación de las relaciones de trabajo, a la que el trabajador no haya dado motivo, y cuando la ley no le garantice la estabilidad en el empleo, crea el derecho a una indemnización proporcionada a los años de servicio; *g*) En la empresa de trabajo continuado, el cambio de propietario no rescinde el contrato de trabajo, conservando los empleados, para con el nuevo empleador, los derechos que tenían en relación al antiguo; *h*) Salario mínimo, capaz de satisfacer, de acuerdo con las necesidades de cada región, las necesidades normales del trabajo; *i*) El trabajo nocturno, a no ser en los casos en que es efectuado periódicamente por turnos, será retribuido con remuneración superior a la del diurno; *j*) Prohibición de trabajo a menores de 14 años, de trabajo nocturno a menores de 16, y, en industrias insalubres, a menores de 18 y a mujeres, y *k*) Asistencia médica e higiénica al trabajador, a la embarazada, asegurando a ésta, sin perjuicio del salario, un período de reposo antes y después del parto.

La asociación profesional o sindical es libre; pero, sólo al sindicato legalmente reconocido por el Estado le asiste el derecho para tomar la representación legal de los obreros que participan en la categoría de producción para que fué constituido, y, por ende, para defender los derechos de los mismos ante el Estado o ante las otras asociaciones profesionales (Art. 138). Las finalidades principales de las asociaciones profesionales o sindicales son: el auxilio y la asistencia a los asociados en lo referente a las prácticas administrativas o judiciales, relativas a los seguros de accidentes del trabajo y a los seguros sociales; estipular contratos colectivos del trabajo obligatorios para todos los asociados; imponerles contribuciones a los mismos; y representar ante ellos a los poderes públicos, revestidas de una verdadera delegación de funciones.

Para dirimir los conflictos colectivos que plantean las relaciones entre empleadores y empleados, y cuya reglamentación hace la legislación social, instituye la Justicia del Trabajo, que será organizada por leyes especiales y a la que no se aplicarán las disposiciones constitucionales relativas a competencia, reclutamiento y las prerrogativas de la justicia común. La huelga y los lock-outs son declarados recursos antisociales nocivos al trabajo y al capital, e incompatibles con los superiores intereses de la producción nacional (Art. 1 39).

En el inciso 2.º del artículo 129 se establece como primer deber del Estado, la enseñanza pre-vocacional y profesional destinada a las clases menos favorecidas en materia de educación. El poder público cumple con este deber, fundando institutos de enseñanza profesional y subvencionando a los de iniciativa de los estados federales, de los municipios y de los individuos o asociaciones profesionales y particulares. En cuanto a las industrias y a los sindicatos económicos, se les impone el deber de crear escuelas de aprendices destinadas a los hijos de los operarios o asociados.

La Constitución de Bolivia de 28 de Octubre de 1938, prescribe que el trabajo y el capital, como factores de la producción gozan de la protección del Estado, y que el régimen económico de la Nación debe responder esencialmente a los dictados de la justicia social para asegurar a todos los habitantes una existencia digna del ser humano (Arts. 121 y 106). En el artículo 122 se establece que la ley reglamentará el seguro obligatorio de enfermedad, accidente, paro forzoso, invalidez, vejez, maternidad y muerte; los desahucios e indemnizaciones a empleados y obreros; el trabajo de las mujeres y de los menores; la jornada máxima, el salario mínimo, el descanso dominical y de los feriados; las vacaciones anuales y puerperales con goce de salario, la asistencia médica e higiénica y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

Se reconoce el derecho a la libre asociación para todos aquellos fines que no perjudiquen el bien colectivo. El Estado debe fomentar, mediante legislación adecuada, la organización de toda clase de cooperativas (Arts. 6, letra *d*, y 123). También se reconoce como un deber del Estado la protección de la salud y la vida de los obreros, empleados y trabajadores campesinos, velando porque éstos tengan viviendas salubres mediante la edificación de casas baratas, y obligando a tomar

medidas de seguridad y salubridad en las empresas industriales, así como en las labores del campo y en las minas (Art. 124). La asistencia social es una función del Estado; la ley precisará las condiciones de esta asistencia. La sanitaria es de carácter coercitivo y obligatorio.

Para la solución de los conflictos entre patrones y trabajadores se crean los Tribunales y Organismos Especiales del Trabajo. El poder público ampara el derecho a la huelga como medio de defensa, siempre que se ejerza conforme a las leyes dictadas al respecto (Art. 128 y 126).

El artículo 125, junto con garantizar la libre asociación profesional y sindical, reconoce la necesidad de establecer el contrato colectivo del trabajo.

La Constitución Política del Perú, promulgada en 1933, garantiza la libertad de trabajo; pudiendo ejercerse toda profesión, industria u oficio que no se oponga a la moral, a la salud ni a la seguridad pública. El Estado debe legislar sobre el contrato colectivo de trabajo; pero, ni en éste ni en el individual podrán pactarse condiciones tales de trabajo que importen una restricción al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales (Arts. 42, 43 y 44). Además, el Estado debe favorecer un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas, y legislar sobre los demás aspectos de las relaciones entre aquéllos y éstas, y sobre la defensa de los empleados y trabajadores en general (Art. 45).

Debe, también, según el artículo 46, legislar sobre la organización y las seguridades del trabajo industrial, así como respecto de las garantías que se tomen en él para proteger la vida, la salud y la seguridad del obrero. La ley debe fijar las condiciones mínimas de trabajo; la indemnización por tiempo de servicios prestados y por accidentes; los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país. Establecerá, asimismo, un régimen de seguros para prevenir las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte; y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorro y las cooperativas. Autoriza al poder público para que, en circunstancias extraordinarias de necesidad social, pueda dictar leyes en que se adopten providencias tendientes a abaratar las subsistencias, sin que esto pueda significar, en ningún caso, la po-

sibilidad de expropiar los bienes sin la debida indemnización (Art. 48 y 49).

Son también interesantes en la Constitución Política del Perú, al igual que en las de México y Bolivia, las normas o preceptos fundamentales de protección a los indígenas. La del Perú, por ejemplo, en el título XI prescribe una serie de reglas sobre la existencia de las comunidades indígenas, a las que, por el solo hecho de su existencia, les confiere personalidad jurídica (Art. 207). El Estado debe garantizarles la integridad de sus propiedades, y la ley organizará el catastro correspondiente. La propiedad de las comunidades indígenas es declarada imprescriptible e inalienable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. La declara asimismo inembargable (Arts. 208 y 209).

El Estado debe procurar, de preferencia, dotar de tierras a las comunidades de indios que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, pudiendo expropiar, con tal propósito, tierras de propiedad particular, previa indemnización (Art 11).

En atención al diferente nivel cultural y social en que vive el indio, que conserva sus costumbres de la época precolumbiana, el poder público dictará una legislación civil, penal, económica, educacional y administrativa adecuada a las peculiaridades de vida del indio (Art. 212).

Las constituciones políticas del resto de las repúblicas latino-americanas, inspiradas en la doctrina política liberal individualista que continúa ejerciendo influencias en pleno siglo xx, no hacen un reconocimiento expreso de los postulados de política social necesarios para paliar los efectos de los problemas que afectan a nuestra época, y cuya universalización y aplicación uniforme es el resorte que mueve la actividad de instituciones de carácter internacional, de tanta importancia y valía como la Organización Internacional del Trabajo. Cuando más esta especie de Constitución se limita a reconocer la libertad de asociación; a declarar la necesidad de proteger al trabajo y de propender a la formación de la pequeña propiedad, como medios de asegurar la paz social. Pero, desde el punto de vista de lo que se considera la política social, *conjunto de medidas sistemáticas y ordenadas de protección al obrero*, no presentan mayor interés, pues carecen de preceptos legales al respecto. Algunas de ellas, como la del Uruguay

del año 1934, la de Ecuador del año 1929, la de la República Dominicana del mismo año y la de Guatemala de 1935, establecen uno que otro principio de política social, en términos vagos o generales, para que sirva de guía elemental a las medidas legislativas que deban adoptarse. El resto de las constituciones, la de Chile entre ellas, es más pobre al respecto, y en sus textos se vislumbra el temor de los poderes públicos a intervenir o a regular las relaciones económicas de las clases sociales.

2. De las veinte repúblicas que constituyen la nación latino-americana, sólo una — según los datos que hemos obtenido al respecto — Costa Rica, no es miembro de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, a la Conferencia de los Estados americanos miembros de la Organización Internacional, celebrada en Santiago de Chile el año de 1936, envió un delegado gubernamental en el carácter de observador, el señor Alejandro Oreamuno, seguramente con el propósito de plantear la posibilidad de su ingreso a la institución ginebrina del trabajo. Los diez y nueve países restantes pertenecen a dicho organismo y han enviado, si no siempre, por lo menos la mayoría de las veces, delegados a las conferencias periódicas.

Por este mismo hecho, podemos decir justificadamente que la Carta Internacional del Trabajo, que forma parte del Preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, constituye en la realidad la base de la obra legislativa y burocrática de protección a los obreros. ¿Ha sido de benéficos resultados su adopción por las repúblicas de nuestro continente? Es evidente que sí; puesto que ha provocado el desarrollo de la política social en un medio como el nuestro, tan lleno de problemas humanos, y, por otra parte, ha conducido a la uniformidad de esta misma política, cuyo ritmo universalista y general ha sido la preocupación esencial de la Organización Internacional del Trabajo.

El estudio particular de las medidas de política social tomadas en los países latino-americanos, las que serán materia que trataremos en forma detenida en la parte III de este trabajo (7 capítulos, a saber: 1) *La contratación del trabajo*; 2) *Accidentes del trabajo y su indemnización*; 3) *Organizaciones sociales*; 4) *La previsión social*; 5) *Formación profesional*; 6) *Or-*

ganismos inspectivos y fiscalizadores de la legislación social, y 7) Situación del trabajador extranjero), nos permitirá verificar si efectivamente se ha puesto en práctica la Carta Internacional del Trabajo por nuestros países, y la forma como ella ha inspirado la obra nacional de protección obrera.

La VII Conferencia Panamericana, celebrada en Uruguay en Diciembre de 1933, tomó una serie de resoluciones y recomendaciones de carácter político social que también pueden ser estimadas, en conjunto, como una Carta Panamericana del Trabajo; la que aplica, en lo fundamental, los principios y postulados orientadores de la obra de las Conferencias Internacionales del Trabajo celebradas por la Organización de Ginebra. Consideramos de tal interés este conjunto de resoluciones tomadas en Montevideo el año 1933, que no vacilamos en calificarlo como el paso más serio dado por los países americanos, después de su ingreso a la institución ginebrina, en favor de la protección uniforme y general de la clase asalariada. Las principales de estas resoluciones, destinadas a servir como programa mínimo de legislación social por los países del continente, son:

- 1) Necesidad de crear bolsas de trabajo con la colaboración de las asociaciones profesionales;
- 2) Garantía de un salario suficiente a los empleados y obreros;
- 3) Jornada máxima de 8 horas;
- 4) Un día de descanso por cada seis días de trabajo;
- 5) Jornada de seis horas para el trabajo de los menores de 18 años, en el trabajo nocturno y en las industrias insalubres;
- 6) Necesidad de proteger el trabajo de las mujeres y de los menores;
- 7) Protección a las madres obreras;
- 8) Igualdad de salario para el trabajo igual, sin distinción de sexo ni de nacionalidad;
- 9) Reglamentación de las organizaciones profesionales;
- 10) Creación de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje;
- 11) Preferencia para las remuneraciones debidas a los asalariados en los casos de quiebra de las empresas industriales;
- 12) Creación de instituciones de pensiones y de retiro para los obreros y empleados así como del seguro de enfermedad, invalidez, accidentes, desocupación y muerte, y
- 13) Establecimiento de las pensiones de vejez para los asalariados.

En la misma reunión se acordó recomendar a los países americanos: 1.º La necesidad de considerar los caracteres de orden social, económico e higiénicos de las habitaciones, en el

momento de la edificación y de la transformación de las ciudades; 2.º Que los gobiernos hagan lo posible por adquirir casas individuales para los obreros; 3.º El fomento de la edificación de los barrios netamente obreros; 4.º Que se procure por todos los medios posibles elevar el nivel de vida de las masas trabajadoras, como medio eficaz para reducir la desocupación forzosa; 5.º Que se realice con el mismo fin un mejoramiento efectivo de los salarios, según las posibilidades de cada país; 6.º Que se adopten medidas destinadas a facilitar el comercio local, nacional e internacional, a fin de asegurar la estabilidad de las cifras del mercado de consumo; 7.º Necesidad de proteger las actividades agrícolas y ganaderas a fin de evitar el ausentismo de los campos y la sobrepoblación de las ciudades; 8.º Necesidad de investigar las condiciones de vida y trabajo de los indios, cuyas características constituyen verdaderos problemas para la mayoría de los estados latino-americanos; y otras recomendaciones de menor cuantía, desde el punto de vista de la política social.

De la enumeración que hemos hecho sobre las principales resoluciones y recomendaciones referentes al trabajo, adoptadas por la VII Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933, puede llegarse a la conclusión que exagerábamos al calificar dicho conjunto de medidas de política social, de verdadera Carta del Trabajo para los Estados del Continente americano. Tanto por el número de problemas cuya solución abordan, como por la forma cuidadosa y documentada de que se reviste a esta última, es digna de figurar la obra de las Conferencias Panamericanas junto a la labor universalista de la Organización Internacional del Trabajo, a la que — como se ha visto — sigue en muchos puntos. Desde el momento que la consideración de los problemas del trabajo y las medidas encaminadas a solucionarlos, han tenido franca acogida en torneos cuya finalidad es por encima de todo el estudio de cuestiones de orden internacional surgidas entre las repúblicas del continente, se puede pensar que la legislación social se orienta entre nosotros hacia una etapa en la que el «obrero colectivo» (expresión marxista, de N. Bujarin, que sirve para denominar genéricamente a la clase asalariada) va pasando a tener el carácter de sujeto de las relaciones interestatales. Es fácil colegir que una etapa de la naturaleza y del carácter indicado, en la que pasan a tener valor internacional las cuestiones obre-

ras, entraña enormes posibilidades para el desarrollo y el perfeccionamiento de la llamada política social.

3. La expresión *política social*, como ya se ha visto, designa el conjunto de medidas — tanto legislativas como administrativas — que toma el Estado para condicionar las relaciones económicas de las clases, a fin de equilibrar las prestaciones recíprocas entre ellas, y solucionar las cuestiones que de una manera indirecta tienen su origen en estas mismas relaciones. Viene a ser como una especie de facultad concedida al poder público por la sociedad, en vista de las circunstancias extremadamente graves bajo las cuales se desarrollan los procesos y los acontecimientos colectivos, para que intervenga en las actividades privadas de tipo individualista, como son las empresas productoras capitalistas, y cuyos excesos no pueden ser controlados ni evitados mediante la sola aplicación del derecho común. Mediante esta intervención gubernativa se ha pensado contener el fermento revolucionario de las clases populares que, bajo la presión de las circunstancias adversas en que desenvuelve su existencia, agitan en forma inusitadamente violenta la necesidad de conseguir un mejoramiento en su existencia. La política social es, pues, un medio para restablecer el equilibrio social fuertemente quebrantado por las condiciones generales de desarrollo del capitalismo; actividad cuya eficacia no ha sido demostrada hasta ahora en la práctica, en la forma que pensaron los estadistas y los ideólogos.

Desde el punto de vista del derecho estricto, la legislación social (que es la denominación genérica con que se designan las medidas de política social) es una disciplina jurídica esencialmente de «excepción», que se aplica aun contrariando los principios fundamentales de derecho contenidos en la legislación común. Si en esta última no encontraban cabida las cuestiones obreras, cuestiones fundamentales de nuestra época desde que afectan a la parte más considerable de nuestra población, era lógico esperar que, como reacción contra tal temperamento, fuera dictada una legislación especial que abarcara dichas cuestiones en su integridad.

¿Qué importancia tiene que la legislación social sea una disciplina jurídica de excepción? La aplicación de la legislación social a las cuestiones del trabajo, por el hecho de ser una legislación de excepción, prima o prevalece sobre toda otra

legislación, en forma susceptible de ser puesta en discusión. De manera que por ello puede concluirse que esta legislación es la única vigente para resolver las cuestiones obreras; y que, en cuanto al derecho civil o a la legislación común, no puede aplicarse sino en forma subsidiaria respecto de estas materias; vale decir, solamente en el supuesto de que no exista legislación social. En la mayoría de los países de nuestro continente, las leyes sociales se aplican con prioridad y con exclusividad a las cuestiones sociales, primando sobre toda otra rama del derecho; hecho que se ha generalizado en el movimiento legislativo del mundo entero.

Pero, cabe señalar en forma especial que esta nueva rama legislativa, de origen tan reciente, es una legislación de excepción no tan sólo porque tiene como finalidad la reglamentación de cuestiones de carácter especial, como son los problemas del trabajo, sino también por otra circunstancia de mayor peso: el hecho de representar su adopción y su aplicación una verdadera contradicción con las teorías liberal individualistas que predominan en la sociedad capitalista. Entre el Estado de nuestros días que interviene en las actividades productoras con el objeto de equiparar las relaciones de las clases, hay diferencias considerables, o mejor una especie de abismo; y son estas diferencias y este abismo, los que encuentran su expresión en la llamada legislación social.

El nexo jurídico entre el derecho común y el derecho social es débil, mejor dicho, escaso; pudiendo agregarse que el segundo ha venido a constituir una modificación sustancial del primero. En parte lo ha venido a negar, particularmente en lo que se refiere al tan caro principio de la libertad contractual, base de la teoría de los actos jurídicos en la legislación común. En uno de ellos, es la facultad o el derecho del individuo aislado lo que interesa a la norma legal; en el otro, son los intereses sociales, la paz y la armonía colectiva, la defensa física y moral de la nacionalidad en estado de degeneración lo que preocupa — por lo menos según las declaraciones platónicas — a la ley social. El espíritu de esta última es eminentemente proteccionista o tutelar: tiende a favorecer a una determinada clase social: la proletaria o asalariada, en atención a que ella se encuentra en condiciones desventajosas frente al capital, en las relaciones de producción.

El espíritu tutelar es, pues, el *leit motif* de las leyes socia-

les; es la razón de su dictación y su existencia. Ella cumple una finalidad protectora en el Estado contemporáneo; finalidad que no fué reconocida ni aceptada por la teoría individual liberalista de derecho público. También podría agregarse ha resultado de la aplicación de los principios solidaridad y cooperación predicados por algunas corrientes de filosofía social, tales como el positivismo o el cristianismo.

¿Cómo se pone en práctica este espíritu tutelar o proteccionista que debe inspirar la legislación social? La fórmula ha sido bien sencilla: la irrenunciabilidad de las leyes que reglamentan las cuestiones obreras.

La cláusula de irrenunciabilidad es una fórmula que se ha hecho general en la legislación social de los países americanos. Algunos de ellos la han incorporado aun al texto de sus Constituciones Políticas, como es el caso de Bolivia. La Constitución Política boliviana de 28 de Octubre de 1938, en la parte que reglamenta el régimen social, ha establecido el siguiente precepto: *Los derechos y beneficios reconocidos por la ley a favor de los obreros y empleados, son irrenunciables. Son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.* (Art. 129, sección XIV). Con la legislación social ocurre algo semejante a lo dispuesto por las leyes civiles respecto de las instituciones, derechos y obligaciones relativos a la familia, que también son irrenunciables, y sobre los que no es lícito celebrar convenciones modificatorias de la norma legal. La cláusula de irrenunciabilidad tiende a impedir que mediante convenciones privadas, quede sin efecto la ley, burlándose así la finalidad perseguida por el legislador al establecerla.

Parte de la doctrina atribuye a la legislación social el carácter de preceptos «de orden público», precisamente ateniéndose a la cláusula de irrenunciabilidad que va incorporada en los textos y las normas jurídicas referentes a las cuestiones del trabajo. Agregan los tratadistas y estudiosos que siguen esta interpretación doctrinaria que esta legislación puede asimilarse perfectamente al derecho público, pues sus preceptos tienen el mismo carácter y la misma fórmula de irrenunciabilidad.

Un criterio como el indicado no se concilia con la realidad de los hechos; obedece más bien a una aspiración general de los estudiosos de estas materias, que quisieran ver elevadas al rango de las cosas del derecho público, las cuestiones fundamentales que son los problemas del trabajo. Sin embargo,

esta actitud no puede ser considerada argumento lo suficiente fuerte para justificar un carácter que las leyes sociales no tienen en la actualidad y que gratuitamente se les quiere atribuir.

Tanto por ser uno de los elementos más importantes dentro de los procesos de creación de la riqueza, como por constituir el medio ordinario de subsistencia del obrero, el trabajo necesita ser tratado como una cuestión fundamental de la sociedad humana. Sus múltiples aspectos deben ser estimados problemas fundamentales de la convivencia, cuya solución debe ser despojada de su actual carácter supletorio o subsidiario — como la realizada hasta la fecha —, y reemplazado por otro más de acuerdo con su fundamental importancia. Por ahora, negamos en forma rotunda que la política social de nuestros días corresponda a las verdaderas proporciones de las cuestiones reacionadas con el trabajo. Es producto de un optimismo exagerado o de demasiada buena voluntad, la de algunos tratadistas de atribuir el carácter de orden público a las leyes sociales, en vista de la consabida cláusula de irrenunciabilidad de sus preceptos. Repetimos que estas cláusulas son expresión de la finalidad tutelar o proteccionista de esta nueva forma de actuación del Estado, semejante a lo que ocurre con las instituciones del derecho de familia. Hágase si nó un análisis detallado de la legislación social, compáresela con el derecho público y con el derecho privado, y se verá como es efectivo que ella ha venido a reglamentar solamente las cuestiones que no tuvieron cabida en el derecho privado común, por repugnar su inclusión al espíritu liberal individualista que animó toda la obra legislativa del siglo XIX. La conclusión de este trabajo comparativo no puede ser otra que la de que esta legislación ha venido a llenar un vacío en el derecho común, y que ha sido dictada obedeciendo al espíritu tutelar que va envuelto en la nueva concepción de democracia en nuestros días; pero que ella sigue siendo, por encima de toda otra consideración, una disciplina de carácter privado dentro de las Ciencias Jurídicas, tal como se la concibe y se la aplica en la realidad de los hechos actualmente.

CAPITULO II

LA CODIFICACION DE LA LEGISLACION SOCIAL

1. *Importancia que con ello adquiere esta nueva rama del Derecho Positivo.*—2. *Los Códigos del Trabajo.*—3. *Dificultad para modificar la legislación social codificada.*—4. *Contradicción entre el Código y el medio social a que se aplica.*

Las iniciativas para codificar la legislación del trabajo, pueden ser señaladas como manifestaciones exteriores de una etapa reciente en el desarrollo de la política social, especialmente de los países del continente americano. Decimos iniciativas de codificación, y no Códigos de la Legislación Social o del Trabajo, porque este nuevo ritmo que se ha infiltrado recientemente en la disciplina jurídica que nos ocupa, no constituye una realidad, algo realizado, sino más bien aspiración que recién está en vías de realizarse. Es verdad que algunas repúblicas, seis o siete de las veinte que constituyen la nación latino-americana, han conseguido ya la codificación de su Legislación Social; pero, en el resto no pasa de ser una aspiración, puesta en evidencia en iniciativas que habrán de lograrse en el curso de estos diez años que acabamos de comenzar.

Mediante la codificación se consigue la unidad racional de una determinada rama del Derecho, lo que le da mayor autoridad y mayor mérito ante el consenso social, porque se rodea a la ley de un carácter acentuadamente simbólico. Es curiosa la influencia que han ejercido desde este punto de vista

las leyes codificadas en nuestra mentalidad. Nosotros hemos aprendido a respetar más las leyes revestidas de una mayor apariencia simbólica, como son los Códigos, y no las leyes aisladas; no obstante que entre una y otras no haya diferencias de doctrina ni de finalidad. Es uno de los rasgos que conservamos de nuestro primitivismo cultural, que nos hace seguir con más facilidad los símbolos y las representaciones místicas antes que a la reflexión y al razonamiento, aun cuando la bondad en ambos casos sea enteramente igual.

1. Las leyes del trabajo, esto es, la legislación social, codificadas adquieren una personalidad propia, una especie de sello personal dentro del conjunto de las disciplinas jurídicas y de la trama legal que rige la conducta del hombre en sociedad. Desde este punto de vista, los códigos del trabajo tienen una importancia indiscutible e inmensa: vienen a representar la independencia de dichas normas legales del resto de la legislación nacional. Si en estos últimos años se habla entre los cultores de la ciencia jurídica de un Derecho del Trabajo o social, se debe precisamente a esta tendencia codificadora que ha prendido fuertemente entre los países latino-americanos. Así ha conseguido su aceptación general y uniforme como disciplina independiente, de reciente creación y concreción, y ha pasado a ser llamado Derecho del Trabajo.

Los mismos trabajadores, que son los interesados directos en la existencia de la legislación social, se sienten más protegidos por los organismos estatales cuando las leyes que a ellos les atañen se encuentran codificadas, o están en vías de conseguir su codificación. Inconscientemente actúan y reaccionan con mayor dignidad personal frente a los conflictos de la vida, «al saberse respaldados por el Código del Trabajo». Esto último lo he podido observar entre los obreros de algunos de los Sindicatos de Santiago (especialmente en el Sindicato Industrial de la Compañía Frutera Sud-Americana), sobre todo en los casos de conflictos con sus patrones por cuestiones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones del trabajo.

2. ¿A qué se llama Código del Trabajo?. ¿Qué debe entenderse por Códigos del Trabajo? Es esta una cuestión cuya dilucidación es de interés, tanto desde el punto de vista doctrinario como del práctico.

El Código es una etapa más avanzada que la de mera unificación del derecho. Corrientemente un Estado tiene su derecho unificado pero no codificado, como pasa en Inglaterra con la legislación civil o común. La unificación legislativa es un proceso que acompaña generalmente a la unificación política en una nación determinada; pero, la codificación va más allá, desde el momento que ella representa una etapa superior en la evolución sistemática del derecho. Podría decirse, por consiguiente, que una legislación nacional se halla codificada cuando está contenida en una ley única en vez de hallarse en diversas leyes, y cuando, además, las instituciones jurídicas que pertenecen a dicha legislación se hallan sistematizadas bajo el imperio de un criterio integral.

Con los Códigos del Trabajo ocurre algo idéntico. Ellos son algo más que la simple unificación o la mera recopilación de la legislación social. Para que merezcan dicha denominación es menester que todas las instituciones jurídicas inherentes al derecho del trabajo, se hallen incorporadas a una ley única, bajo una forma legal armónica y sistemática, en que se aborden con criterio moderno e integral todas las cuestiones relacionadas con el trabajo, tanto las que resultan directamente de las relaciones de producción como aquellas otras que, como el problema de la habitación, son consecuencia indirecta de las prestaciones recíprocas de la economía. En consecuencia, el Código debe abordar la reglamentación de todas estas cuestiones, inspirándose en un mismo criterio y con miras a realizar un mismo ideal de política social. De otra manera, se corre el peligro de haber abarcado con dicha expresión mucho más de lo que efectivamente se ha conseguido en la realidad.

Es, precisamente, lo contrario cuya constatación puede verificarse al estudiar los Códigos del Trabajo de los países de Indo - América; códigos que no abarcan los múltiples aspectos de las cuestiones obreras en forma sistemática y armónica y que tampoco se inspiran en un criterio moderno e integral, en cuanto a las soluciones propuestas. Por lo general, los llamados códigos del trabajo de nuestras repúblicas dejan fuera la reglamentación de cuestiones trascendentales para los obreros, como la previsión social (principalmente lo relacionado con la cesantía involuntaria o paro forzoso), el problema de las habitaciones populares, o las tratan en forma tan superfi-

cial y anticuada, limitándose sólo a mencionarlas en uno que otro precepto. Todos estos vacíos e insuficiencias redundan en perjuicio de la eficacia práctica y el valor doctrinario del Código mismo

Aun cuando adolezcan de estos defectos o vacíos a que hacemos referencia, hay que reconocer con justicia que los códigos del trabajo de nuestras repúblicas, han conseguido hacer más clara, cierta y precisa la norma legal que se refiere al trabajo y a sus múltiples cuestiones. También debe reconocerse que el progreso experimentado por la legislación social en América Latina, ha recibido un fuerte impulso con la tendencia codificadora que, como ya lo manifestamos en otra parte, constituye la etapa más reciente y de mayor importancia en esta rama del Derecho. Hay razones para concluir que estas iniciativas de codificación, pese a sus vacíos y a sus defectos, son algo más que una mera obra de recopilación de la legislación social, dictada en distintos períodos de la evolución del Derecho en América.

3. Uno de los más graves inconvenientes que presenta la legislación social codificada es, indudablemente, la dificultad para introducir modificaciones al Código cada vez que las nuevas necesidades y exigencias de la vida colectiva lo requieran. Es de tal grado la intangibilidad que adquiere la ley codificada, que aun los mismos legisladores sienten una especie de temor reverencial por ella y vacilan en modificar su texto. Frecuentemente las personas a quienes se encargó la codificación de la ley, superestimando su cometido, tratan de hacer una obra definitiva y monumental revestida de la máxima inflexibilidad. A los códigos del trabajo puede achacárseles este defecto de ser poco flexibles, y de carecer de fórmulas que permitan ponerlos a tono con las nuevas modalidades de la vida, lo que hace difícil, o tarea poco menos que imposible, conseguir su modificación.

4. La fijeza y la inflexibilidad de los preceptos legales en estado de codificación, además de inmovilizar el espíritu de la ciencia jurídica, petrificando el progreso de la misma, producen también numerosas otras consecuencias en el seno de la sociedad, al provocar un estado de contradicción con el ritmo de los acontecimientos cuya marcha es esencialmente acele-

rada en la civilización capitalista. Cuando se dicta el código, las circunstancias del medio ambiente y las condiciones en que se desenvuelve la vida colectiva son unas y determinadas, es decir, son las que corresponden a esa época, lo que hace que la ley sea reflejo de su tiempo. Pero, los supuestos materiales y las condiciones bajo las cuales se desenvuelve la convivencia humana cambian y se modifican con enorme rapidez, de suerte que lo que ayer era de tal o cual manera presenta hoy otro aspecto. Donde más pueden observarse estos cambios entre una época y otra, es en los procesos de la economía; vale decir, en la técnica de producción de la riqueza y en la organización de los sistemas productivos. Si la base económica, o infraestructura como diría el marxismo, no es ahora la misma que cuando se codificaron las leyes del trabajo, resulta lógico que entre éstas y el medio ambiente haya un estado de contradicción, que sean resistidas como envoltura o trama legal para las relaciones entre el capital y el trabajo, y como solución para los diferentes problemas que han producido los procesos económicos. No es, pues, una simple idea abstracta o de carácter metafísico hablar de contradicción entre los códigos del trabajo y la realidad económica y social de nuestros países. Es un hecho cuya constatación queda más allá del campo de nuestros deseos o de nuestra voluntad, porque existe con independencia de ellos. ¿Cómo procurar el remedio para un estado de desarmonía entre la ley y el medio a que se va aplicar, cuando aquélla presenta un carácter de fijeza y de inflexibilidad que no se presta para su rápida modificación? Esta es otra cuestión de gran interés relacionada con los llamados códigos del trabajo, cuyo estudio no ha sido abordado por la doctrina ni por la teoría.

Las leyes codificadas del trabajo, más que ningunas otras, deben consultar fórmulas que hagan esencialmente expedita su modificación. Más aún, en países como los nuestros, en donde la economía está en vías de construirse con sentido industrialista, es necesario ir revisando y remozando periódicamente la legislación social — no obstante el hecho de estar codificada — para armonizarla con el ritmo de los acontecimientos sociales, a fin de evitar las contradicciones que hoy día se pueden observar entre la ley y la realidad social a que se aplica.

CAPITULO III

FISCALIZACION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES SOCIALES

1. *Los Organismos Fiscalizadores. Su importancia.*— 2. *Carácter técnico de estos Organismos.*— 3. *Esfera de acción.*— 4. *Influencia que ejerce su existencia en la eficacia y la confianza de la política social.*— 5. *Organismos principales y su carácter.*

La legislación social, particularmente aquella que se refiere al contrato de trabajo y a la ejecución de la faena, importa una verdadera renuncia de la mayoría de los principios liberales que han presidido el desarrollo de las empresas comerciales e industriales capitalistas. Por lo mismo, no es cosa que sorprenda ni que tenga nada de particular, el que los capitalistas y los empresarios miren con malos ojos y acepten de mala gana la existencia de dicha legislación. Es evidente que se aprovecharán de cualquiera coyuntura o circunstancia para eludir su cumplimiento y su aplicación. En naciones de escasa cultura e instrucción como las nuestras, en donde los trabajadores no tienen conciencia plena ni de sus derechos ni de sus obligaciones, son mayores las posibilidades para poder burlar la aplicación de la legislación social, en su mayor parte desconocida por el obrero, por lo que puede asegurarse que ella resulta ineficaz y de muy escasa utilidad práctica.

En conocimiento de la verdad de estas conclusiones, los redactores de la Carta Internacional del Trabajo de 1918, que figura en el Preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles, establecieron en su texto el remedio en el apartado

N.º 9, que dice que *cada estado debe organizar un servicio de inspección, en el que participarán las mujeres, a fin de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.* (42)

El señor Arturo Fontaine, que fué Presidente del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, hizo presente en una oportunidad que *es inútil adoptar un programa de legislación internacional del trabajo si no se cuenta con un órgano encargado de asegurar su aplicación; ello iría en detrimento de los estados que aplicaran lealmente dicha legislación.* (43) Por su parte, uno de los espíritus más selectos y que trabajaron con mayor ahinco por la creación del instituto ginebrino del trabajo, expresó en su Memoria de Director de la Oficina el año 1921: *La Organización Internacional del Trabajo tendrá que abordar dentro de muy breve plazo el problema capital de la inspección. . . . el artículo 427 señala ya, en su apartado 9, la importancia que reviste. Pero la urgencia se dejará sentir, sin duda, en cuanto hayan sido ratificados los primeros convenios y empiecen aplicarse por cierto número de países.* (44)

1. Para evitar la ineficacia o inutilidad de la legislación social ha sido necesario buscar los medios para fiscalizar su cumplimiento y su aplicación, y estos medios son los que se denominan con el nombre de Organismos Inspectivos o Fiscalizadores. Su creación ha sido impuesta por la necesidad de evitar que la acción tutelar del Estado quedara reducida al texto de la ley, y que en la práctica fuera burlada por los capitalistas que no se resignan a ver cercenado el principio de la libertad contractual. Forman parte estos organismos de la burocracia nacional, como uno de los medios más importantes de ejecución de la política social; y han venido a aumentar la complejidad de la máquina administrativa del Estado en forma realmente ponderable.

La importancia de estos Organismos Fiscalizadores de carácter administrativo es inmensa: de su competencia y de su buen funcionamiento depende directamente el resultado

(42) L'Organisation Internationale du Travail, pág. 15.

(43) Informe de la Oficina Internacional del Trabajo sobre los Servicios de Inspección del Trabajo, pág. 5.

(44) Id. pág. 5.

que se obtenga en la aplicación de la legislación social. Mediante la labor inspectiva se obliga al patrón y al empresario a respetar los dictados de las leyes del trabajo, tanto en lo que dice relación con la contratación del esfuerzo obrero, como respecto de las medidas de seguridad en el desarrollo de las faenas y los preceptos sobre previsión social. Su existencia implica una salvaguardia para los derechos y los beneficios que reconocen las leyes sociales al obrero.

2. Los Organismos Fiscalizadores de las leyes sociales tienen una triple misión: 1.º Velar por la aplicación de una nueva rama del Derecho Positivo, que constituye una legislación de excepción; 2.º Realizar la función tutelar del Estado respecto de los trabajadores, que son desde el punto de vista de las relaciones económicas una clase desvalida, y 3.º Armonizar los intereses del capital y el trabajo, evitando que los conflictos entre ambos pongan en peligro el desarrollo normal de la producción de la riqueza. Para el eficiente cumplimiento de esta triple misión, asaz trascendental para la estabilidad social, los Organismos Inspectivos necesitan tener el carácter de órganos especializados y técnicos en relación con las materias inherentes a su función. Cada funcionario que ejerza la misión de fiscalizar el cumplimiento de las leyes sociales, en algunas de las formas a que nos hemos referido, debe poseer un conocimiento cabal de la política social, de sus finalidades y sus antecedentes, con el objeto de llenar plenamente su cometido.

Los funcionarios administrativos que compongan estos Organismos Fiscalizadores no pueden ser personas que se improvisen de la noche a la mañana para una función tan delicada y trascendental. Sin embargo, en la generalidad de los países americanos este personal administrativo está compuesto por personas casi absolutamente ineptas para el competente desempeño de sus funciones, que no sólo ignoran el triple aspecto de su misión inspectiva, sino que carecen de una formación moral sólida para desempeñarse con honestidad e independencia en su delicada función. Estas observaciones son aplicables particularmente a los llamados Inspectores del Trabajo (la denominación es común para la mayoría de nuestros países), que son reclutados para servir sus cargos entre los adeptos sin empleo de los partidos políticos que logran el triunfo en los procesos electorales por la conquista del poder público.

Es de necesidad absoluta entre nosotros, procurar que los Organismos Fiscalizadores consigan el carácter técnico que reclama su importante función, para que llenen eficazmente su cometido. Antes que el personal que lo compone entre a ejercer sus funciones, debe seguir cursos de capacitación profesional y de formación de una sólida moral, a fin de que puedan actuar en forma que no permita un desempeño deshonesto o ineficaz, tal como se ha observado hasta ahora.

3. La fiscalización de la legislación del trabajo puede considerarse en una doble fase: durante la prestación del trabajo, y en los casos de conflictos entre el capital y el trabajo o de reclamos por violación de las leyes sociales por parte del patrón. El primer aspecto tiene por objeto asegurar la aplicación de la reglamentación legal concerniente a las condiciones de trabajo y a la protección del trabajador durante la ejecución de las faenas, fiscalización que los funcionarios llamados a prestarla realizan, en la mayoría de los casos, por medio de visitas inspectivas efectuadas a los lugares en que se desarrollan las faenas industriales. Las observaciones que constatan los funcionarios del trabajo en estas visitas de inspección, merecen a la autoridad pública una fe especial, pues la que la mayoría de la legislación del trabajo sobre fiscalización inviste a los informes inspectivos de un grado de veracidad fuera del común, equivalente al de presunciones legales del derecho común. El segundo, se realiza en parte por los tribunales especiales del trabajo y en parte por los organismos de conciliación y arbitraje (en algunos países, los inspectores del trabajo pueden producir la conciliación en los conflictos individuales), cuando hay conflictos entre el capital y el trabajo cuya solución debe realizarse mediante la aplicación de la ley social. Este segundo aspecto convierte a los organismos fiscalizadores, en mediadores entre el capitalista y el trabajador con el objeto de armonizar sus intereses divergentes y contrapuestos.

La acción de los organismos fiscalizadores se extiende, por consiguiente, a todos los aspectos de la cuestión social que ha sido materia de la legislación social, lo que hace que dichos organismos tengan un carácter esencial para el resultado eficaz de la obra de protección o tutelar realizada en beneficio de los asalariados.

4. Mientras mayor es el grado de intervención y eficiencia de los organismos fiscalizadores más se acrecienta la fe y la confianza de los trabajadores en la política social. Puede agregarse que la segunda es como una consecuencia necesaria de aquélla. Los obreros aprenden a confiar en que la labor del Estado para proteger sus derechos y sus intereses, no es una simple declaración platónica, cuando ven que en los organismos administrativos que velan por la aplicación de las leyes sociales, no sólo encuentran comprensión y simpatía, sino que justicia para sus inquietudes y problemas. En los países en que estos organismos han alcanzado un alto grado de eficiencia y desarrollo, la clase trabajadora tiene una mayor confianza en la acción protectora o tutelar del Estado y se allana, por lo tanto, con más facilidad que en otras partes, a acogerse a los mecanismos legales para realizar paulatinamente la conquista de sus reivindicaciones humanas. Cuando los organismos administrativos inspiran confianza por su eficiencia y por su rectitud funcionaria, la política social da uno de los pasos más decisivos para el perfeccionamiento y el desarrollo de mejores formas de convivencia social.

5. Tres son los principales tipos de organismos administrativos encargados de realizar la aplicación de la legislación social y de fiscalizar el cumplimiento de la misma: *a)* Organismos Superiores del Trabajo; *b)* Inspectorías del Trabajo, y *c)* Tribunales Especiales del Trabajo. Todos ellos deben tener el carácter técnico a que ya hemos aludido, lo que en otras palabras significa que deben contar con un personal especializado y eficiente en las materias que caen bajo su esfera de acción, a fin de que puedan realizar la misión que les incumbe en la ejecución de la legislación del trabajo.

Los Organismos Superiores del Trabajo pueden revestir el carácter de Ministerios del Trabajo o de Consejo Superiores. La finalidad de los Ministerios es la coordinación superior de los resortes gubernamentales de aplicación de la política social. Ellos deben centralizar y unificar la acción del Estado en favor de la clase trabajadora, subordinándola a su inspiración de mecanismo directriz, de carácter esencialmente técnico en materias de índole económico-social. Necesariamente los Ministerios del Trabajo han de ser de una gran complejidad burocrática, desde el momento que su acción coordi-

nadora debe abarcar en forma sistemática todos los resortes, medidas y aspectos que presente la política social en una época determinada. Uno que otro país de Indo-América cuenta en la actualidad con Ministerios del Trabajo; pero tales organismos no corresponden, en su organización ni en la forma como desarrollan sus funciones, a la «fórmula ideal de organismos superiores para centralizar, coordinar y unificar la política social».

Las inspecciones o inspectorías del Trabajo son los órganos directos de fiscalización de las leyes del trabajo; tienen la misión de velar por su cabal cumplimiento. América ha venido prestando en estos últimos años una atención cada vez mayor a la organización de los servicios de inspección, con el objeto de dar satisfacción a la aspiración suscrita en la Carta Internacional del Trabajo de que *cada Estado debe organizar un servicio de inspección*. Nuestros países, por lo general, han puesto en práctica para organizar estos servicios el principio de la centralización: un organismo central dirige y coordina el funcionamiento del servicio, y las inspectorías territoriales dependientes de aquél — que son las encargadas directas de las funciones fiscalizadoras — con jurisdicción sobre un distrito administrativo determinado. Se ha puesto en práctica, en consecuencia, en cuanto a su organización la sugerencia contenida en el N.º 10 en la Recomendación de la Conferencia del Trabajo de 1923, respecto de que *la inspección deberá estar sometida a la intervención directa y exclusiva de una autoridad central*. (45)

En cuanto al personal de inspectores, no se ha conseguido por lo general el nombramiento de personas que reúnan, junto con la competencia funcionaria, el criterio y la rectitud necesarios para realizar su función fiscalizadora con entera independencia. Siendo éste un problema fundamental para la buena marcha de las inspecciones, debe abordarse en nuestros países sin vacilaciones ni contemplaciones de ninguna especie.

Los Tribunales Especiales del Trabajo representan, dentro del moderno criterio tutelar del Estado, el medio de resolver las cuestiones del trabajo desde un punto de vista técnico y especial, en el que prime la inspiración doctrinaria de con-

(45) Proyectos de Convenios y Recomendaciones adoptados por las Conferencias Internacionales del Trabajo de 1919 a 1935, Ginebra, pág. 88.

seguir para dichas cuestiones una solución de armonía y de concordia social. Su existencia, por otra parte, contribuye a la fiscalización de la legislación del trabajo, sobre todo en los casos de conflictos de intereses entre patronos y asalariados, cuando hay necesidad de dirimir las contiendas con arreglo al nuevo criterio que ha introducido la política social en la vida del Derecho. Dos son los tipos de Tribunales Especiales del Trabajo que nos ofrece la realidad: 1.º Tribunales para la solución de los conflictos individuales entre patronos y obreros, semejantes a la justicia ordinaria, compuestos exclusivamente por un personal administrativo técnico, y 2.º Tribunales Colegiados Mixtos, formados con la intervención de delegados patronales y obreros, destinados especialmente a solucionar los conflictos de carácter colectivo, mediante la fórmula del arbitraje o de la conciliación. Los Tribunales Especiales del Trabajo no han tenido un desarrollo uniforme y general en nuestros países: en algunas partes los hay de ambos tipos y con una competencia bien delimitada en las cuestiones que dicen relación con el trabajo, y en otras, sólo de uno o de otro tipo, y a veces de ninguno, como lo veremos al estudiar en detalle la política social (46) y con una competencia poco precisa o indeterminada.

El problema de la fiscalización de las leyes del trabajo en nuestro continente, bajo la triple concepción de organismos superiores, inspectorías y tribunales especiales, es de una importancia primordial y su estudio necesita ser abordado en forma urgente e integral, a fin de hacer efectiva y eficaz la aplicación de la política social.

(46) La Parte Tercera de este trabajo que comprende el estudio detallado de la Política Social en las repúblicas de América Latina, será objeto especial de una obra aparte que, por su extensión, su importancia y la dificultad o demora en reunir el material de investigación de 20 países, nos vimos obligados a dejar afuera de nuestra tesis de Licenciado, aún cuando era uno de los objetivos que perseguíamos. Pero, como la publicación de una obra de Legislación Comparada del Trabajo es necesaria y útil por múltiples razones, pondremos todo nuestro empeño en su realización a raíz de la impresión de esta tesis.

BIBLIOGRAFIA

- WALDO FRANK: *América Hispana*.
VÍCTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE: *¿A dónde va Indo - América?*
ANTENOR ORREGO: *El pueblo continente*.
ANDRÉ SIEGFRIED: *América Latina*.
PAUL MORAND: *Aire indio*.
JOSÉ VASCONCELOS: *Bolivarismo y Monroísmo*.
PIERRE LYAUTEY: *La Revolución Americana*.
H. G. WELLS: *América nueva, mundo nuevo*.
JUAN MARINELLO: *Sobre la inquietud cubana*.
HILARIÓN SÁNCHEZ A.: *El problema social en Cuba*.
MOISÉS POBLETE TRONCOSO: *Problemas Sociales y Económicos de América Latina*.
CARLOS OCTAVIO BUNGE: *Nuestra América*.
MASPERO CASTRO A.: *La cuestión social*.
AGUSTÍN VENTURINO: *Sociología General Americana*.
GERMÁN ARSLÉNIEGAS: *América tierra firme*.
J. M. QUINTANA: *La redención de la clase media*.
JOSÉ CAMACHO CARREÑO: *Reflexiones Económicas*.
ALBERTO CABERO: *Chile y los chilenos*.
MANUEL ARÍSTIDES ZAÑARTU: *Historia y causas del pauperismo en Chile*.
PEDRO MUÑIZ: *Penetración Imperialista*.
CARLOS VIGUÑA FUENTES: *La cuestión social ante la Federación de Estudiantes*.
HENRY GEORGE: *La condición del trabajo*.
EMILIO CASTELAR: *Cuestiones políticas y sociales* (3 tomos).
NICOLÁS BUJARIN: *La Economía Mundial y el Imperialismo*.
PEDRO AGUIRRE CERDA: *El problema agrario*.
FRANCIS DELAISI: *Contradicciones del mundo moderno*.
FERDINAND FRIED: *El fin del capitalismo*.
ALFREDO COLMO: *Los países de la América Latina*.
LESTER WARD: *Introducción a la Sociología*.
PASCUAL VENTURINO: *Sociología*.
GEORGE NICOLAI: *Fundamentos reales de la Sociología*.
BOUGLÉ ET RAFFAULT: *Eléments de Sociologie*.
EMILIO DURKHEIM: *Sociología y Filosofía*.
CHARLES E. ELLWOOD: *Historia de la Filosofía Social*.
RENÉ GONNARD: *Historia de las Doctrinas Económicas*.
MAX BEER: *Historia General del Socialismo y de las luchas sociales*.
LEWIS L. LORWIN: *Historia del Internacionalismo Obrero*.
MANUEL EDUARDO HÜBNER: *México en marcha*.
EMMANUEL BERL: *La muerte del pensamiento burgués*.
NICOLÁS BUJARIN: *El materialismo histórico*.
S. LIBEDINSKI: *El materialismo dialéctico*.
EDWIN R. A. SELIGMAN: *La interpretación económica de la historia*.
MAX BEER: *La doctrina marxista*.
CARLOS KAUTSKY: *La doctrina socialista*.

- EMILIO DURKHEIM: *El Socialismo*.
- JUAN JAURÉS: *Acción Socialista* (2 tomos).
- E. SOMBART: *Socialismo y movimiento social*.
- HENRI SÉE: *Materialismo histórico e interpretación económica de la historia*.
- ALBERTO AFTALIÓN: *Crítica del Socialismo*.
- RAMSAY MAC DONALD: *Socialismo*.
- JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI: *Defensa del Marxismo*.
- JUAN BERGÚA: *Los credos libertadores*.
- BARTOLOMÉ PALACIOS S.: *Renovación del mundo económico y social*.
- BURGOS Y MAZO: *El problema social y la democracia cristiana*.
- G. GOYAU: *Aspectos del Catolicismo Social*.
- JORGE SOREL: *Reflexiones sobre la Violencia*.
- JORGE VALOIS: *Guerra o Revolución*.
- ARISTÓTELES: *La Política* (2 tomos).
- GUSTAVO SCHMOLLER: *Política Social y Economía Política* (2 tomos).
- LEÓN DUGUIT: *La transformación del estado*.
- LUDWIG HEYDE: *Compendio de Política Social*.
- DIEGO GUZMÁN PÉREZ: *Ensayos sobre Política Social*.
- CARLOS GARCÍA OVIEDO: *Tratado Elemental de Derecho Social*.
- DANIEL ANTOKOLETZ: *Curso de Legislación Social*.
- FRANCISCO WALKER LINARES: *Curso de Derecho del Trabajo*.
- SANTIAGO MACCHIAVELLO VARAS: *Política Económica Nacional* (2 tomos).
- MOISÉS POBLETE TRONCOSO: *Legislación Social en la América Latina*.
- MOISÉS POBLETE TRONCOSO: *La orientación de la Legislación Social en América Latina*.
- MOISÉS POBLETE TRONCOSO: *La política agraria en Hispano-América*.
- L'Organisation Internationale du Travail*, Ginebra.
- Qué es la Sociedad de las Naciones*, Ginebra.
- Proyectos de Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra.
- Actas de las Sesiones de la Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra.
- Organización de la Inspección del Trabajo*, Ginebra.
- JORGE GUSTAVO SILVA: *Un hombre libre en una Conferencia del Trabajo*.
- JOSEFINA MARFONS: *La Mujer en el Trabajo*.
- LUCIO MENDIETA NÚÑEZ: *La Economía del indio*.
- ERNST CURTIUS, C. BOUGLÉ: *La crisis universitaria*. Memorias de Prueba.
- FEDERICO KLAPP C.: *El problema indígena*.
- BERNARDO LEIGHTON G.: *Propiedad rústica y gremios agrarios*.
- PEDRO ARAYA ARIAS: *El pauperismo*.
- LADISLAO ERRÁZURIZ P.: *La doctrina liberal y la cuestión social*.
- GUILLERMO IZQUIERDO A.: *El Gobierno Representativo* (2 tomos).
- ENRIQUE CAMPUSANO L.: *Tribunales de Conciliación y Arbitraje en la ley 4956*.
- OSCAR ALVAREZ A.: *La asistencia judicial*.