



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS

POLITICAS

27

- Rector de la Universidad : doctor PEDRO FACINCO OSORIO
- Decano de la Facultad : doctor ANTONIO OSTAU DE LAFOY
- Secretario de la Facultad : doctor Julio Varela Escudero.
- Presidente de Tesis : doctor RAFAEL DE LAVALLE GOMEZ
- Presidente Honorario : doctor GUSTAVO VEGA BUSTAMANTE
- Examinadores : doctor GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA
- doctor ORLANDO HERRERA MACIA
- doctor EDUARDO BOSSA BAD
- SEÑOR ALFREDO GONZALES ZORBO

DEPARTAMENTO DE
BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Cartagena, marzo 20 de 1973

SCIB
00018501

33913

*** La Facultad no aprueba ni desaprueba las opiniones emitidas en las tesis, tales opiniones deben ser consideradas propias del autor **

Art. 83 del Reglamento de la Universidad

A MIS PADRES, A MIS HERMANOS,

A BEATRIZ.

El siguiente es el plan aprobado de Tesis presentada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, por el suscrito señor ALFREDO GONZALEZ ESCRIBANA, para optar el título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas.

TITULO DE LA TESIS: "LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA Y LAS POLITICAS DE PROTECCION A LA CLASE TRABAJADORA"

CAPITULO I.- Aspectos generales de nuestro estudio

CAPITULO II.- La Seguridad Social.

- a) Noción general. b) Fines esenciales.
- c) Auxilios al obrero incapacitado por accidentes, por vejez o por muerte.
- d) Los accidentes al tenor de nuestras leyes sociales. e) Los accidentes del trabajo traumáticos para el obrero y la familia.

CAPITULO III.- Razones por las cuales se deben prestaciones al trabajador accidentado.

- a) Evolución de la responsabilidad. b) Teorías que dieron origen a la solidaridad social; De la culpa- De la Culpa con inversión de la prueba. De la Responsabilidad contractual, Del caso fortuito. La

legal u objetiva por el hecho de las cosas. Del ahorro. Del riesgo de autoridad. Del riesgo Profesional.

- CAPITULO IV.-**
- a) Desarrollo de la Seguridad Social. b) La protección que se debe brindar. c) Factores sociales y políticos de seguridad. d) Antecedentes de las jornadas de trabajo. e) La adopción mundial de la jornada máxima de 8 horas.

CAPITULO V.- La Seguridad Industrial comprende los siguientes puntos:

- a) Condiciones de Seguridad para los obreros
- b) Normas sobre Seguridad Industrial.

CAPITULO VI.- El Desempleo:

- a) Aspectos Generales. b) Repercusiones sociales del Desempleo. c) Políticas y formulas propuestas contra el Desempleo.
 - d) Teorias sobre el Desempleo. e) Desempleo, Inseguridad Social.
- Conclusiones Generales.

INTRODUCCION

“ La Seguridad Social en Colombia y las políticas de protección a la clase trabajadora ”

C A P I T U L O I

CONSIDERACIONES GENERALES.

Desde el primer momento en que me puse a meditar sobre cuál sería el tema que iba a presentarle a la Facultad para optar al Título de "Doctor en Derecho y Ciencias Políticas", no vacilé en tocar éste interesante tema de la Seguridad Social, no tanto por haber tenido la oportunidad de adquirir alguna pálida experiencia en materia de propección social, al estar vinculado durante mis estudios Universitarios a la Suramericana de Seguros, empresa con quién tendré y guardaré siempre mis mejores afectos, sino porque la Invalidez, la Vejez, la Muerte, el Desempleo, son problemas que con toda seguridad conciernen no sólo al Estado, sino a todo el conglomerado social.

Renunciar a considerarlos con la atención que ellos merecen,

es al mismo tiempo abdicar a nuestras responsabilidades, y no tener valor para enfrentar el porvenir.

Vamos a intentar en esta tesis, un análisis de cada uno de los problemas que nos ocupa, al tener no sólo, de lo que estatuyen nuestras leyes sociales y la protección que las mismas brindan a los asociados frente a los puntos materia de nuestro estudio, sino también el de exponer aquí las razones por las cuales es un compromiso de todos nosotros, participar y defender la Seguridad Social como un patrimonio que a todos concierne y sobre todo buscar el seguro y protección de la clase trabajadora, y la defensa y tranquilidad de los que ya cumplieron su deber social con la comunidad, al haber brindado los mejores años de su vida al progreso de la Patria y que hoy se deben encontrar con la satisfacción del deber cumplido y la protección del Estado a los últimos años de su vida.

Es doloroso ver cómo la prensa en el país presenta los casos alarmantes de ciudadanos mayores de 60 años, que prestaron sus servicios en algunas empresas, y se enfrentan hoy a la desesperante y suicida situación de terminar sus vidas, en una carretera por física hambre, porque el Estado ha sido indiferente a la suerte de esos ancianos colombianos.

Del caso que nos ocupa es bueno señalar concretamente que muchos de esos olvidados a su suerte, laboraron con la United Fruit Company, en las Bananeras de Sevilla, Empresa que ya liquidó sus negocios en el país, y que muchos de ellos según registro y noticia de nuestra prensa Nacional manifestaron que iban en una marcha, quizás la última de sus vidas, a Bogotá a conseguir la intervención del señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, para que le sean reconocidas unas pensiones de hambre, para mitigar un poco la miseria que los ahoga.

Y no sólo es Seguridad Social, como lo veremos en el análisis de nuestro estudio, el tener un Instituto de indemnizaciones por invalidez, vejes y muerte, sino que la Seguridad Social es un tema que abarca políticas de sanidad pública, vivienda, pleno empleo, estabilidad en el mismo, jornadas de trabajo limitadas en consideración al esfuerzo físico del obrero, salarios que permitan una vida decente para mayor número de colombianos, educación, y en fin distribución de las rentas nacionales en bienes sociales para que la comunidad tenga menos angustias.

Como pueda apreciarse, la Seguridad Social es un tema que abarca muchos renglones en la Vida Nacional, analizar cada uno de ellos con la profundidad y análisis cientí-

fico que los temas requirieran es obra de un conjunto de sociólogos, economistas, demógrafos, ingenieros y en fin un cuerpo especializado de personas que presenten soluciones concretas a los problemas que hoy aquejan al País. De ahí, que nuestra intención en esta tesis, sea eminentemente jurídico-social, ya que hacemos en ella un análisis de la justicia que debe imperar en un país, en donde una clase trabajadora ve con incertidumbre su concurso en la Vida Nacional, debido a ese gran número, cada día mas ascendente de desocupados que tiene el país.

A nadie se le escapa que este sea otro de los problemas graves de la Nación, ya que él es causa de grandes trastornos sociales y de terreno fértil, para esa dolencia que nace del ocio.

Donde hay Seguridad Social, hay progreso, ello es una resultante lógica como lo veremos en el curso de nuestro estudio.

A continuación vamos a intentar un breve repaso de los antecedentes de la misma, es decir desde el Hombre primitivo, que vivía permanentemente sometido a los riesgos y accidentes que su vida salvaje llevaba como compañeros inseparables. En estas circunstancias el hombre aprendió a de

ferosas del medio adverso, que lo tenía expuesto a accidentes mortales. Para defenderse de los animales, construyó trampas, armas rudimentarias, viviendas en las cavernas o en lo alto de los árboles y aprendió a manejar el fuego. Estos esfuerzos fueron de carácter personal y defensivo, guiados por el instinto de conservación y no como resultado de procedimientos organizados.

En las grandes civilizaciones antiguas, a medida que fué evolucionando el trabajo, se fueron estableciendo normas legislativas tendientes a mejorar las condiciones de trabajo del obrero, mejorando el lugar del trabajo, limitando las jornadas del mismo, y en fin procurando en cada momento de que el hombre como ser humano que es, su producción debe estar regulada no con las mismas normas que trabaja una máquina, sino como un todo integral de cuerpo y alma, que merece respeto y consideraciones de dignidad.

Bernardo Ramazzini publicó en 1700 una obra titulada "Tratado de las enfermedades de los artesanos", aún hoy dicha obra tiene grandes y sorprendentes nociones, ya que en ella hay un análisis de las enfermedades y condiciones en que vivían un gran número de trabajadores de oficios diferentes y los riesgos a que estaban expuestos, digamos, cavadores de pozos, tintoreros, curtidores, etc.

Podríamos decir que dicha obra fué el primer mensaje de sentimientos de sanidad y seguridad industrial, aunque lógica-

mente por la época en que se escribió, no tuvo aplicación práctica debido a que el proceso industrial no se había desarrollado.

En ésta época moderna de grandes cambios sociales, sobre todo en el campo de la industrialización, la seguridad social del obrero ha tomado grandes avances, ya que la organización de la clase trabajadora en grupos de presión, han conquistado, librando duras batallas, mejores condiciones para trabajar, ya que el maquinismo y la industrialización han revolucionado las antiguas formas del trabajo, encontrándose ahora el obrero ante máquinas complicadas y desconocidas, materias químicas peligrosas y en fin una serie de nuevos riesgos que han nacido producto de la tecnificación, (transportes en general, aviones, automóviles, raciales, redes eléctricas de alta tensión energética, plantas nucleares, rayos X, etc).

En nuestro país fué el General Rafael Uribe Uribe, quién en 1910, comenzó el debate de la Seguridad Social, alegando que así como al soldado herido en la guerra se le daba una pensión, por qué razón no debería dársele otra igual al trabajador lesionado en su batalla diaria por el sustento.

En 1935 se implantó una legislación laboral avanzada, que sin embargo se interesaba más por el aspecto de indemnización que por el de prevención de accidentes. Siendo esto último quizás de mas importancia, sin embargo hoy sabemos que el Estado ha dictado a través del Ministerio del Trabajo

y Seguridad Social una serie de normas que tienden a sentar las bases por una política de prevención de accidentes en todos los campos de la industria.

A mediados del año 1935 un grupo de profesionales y empresarios industriales decidió iniciar la revista "Protección y Seguridad" dedicada exclusivamente a las labores de prevención de accidentes y enfermedades profesionales, e iniciaron la publicación de algunos carteles y materiales educativos en materia de prevención de accidentes con destino a todas las industrias del país. De éste esfuerzo inicial surgió el "Comité Nacional de Prevención de Accidentes" que recibió personería jurídica en 1945. Posteriormente en 1958 cambió nombre por el de Consejo Colombiano de Seguridad Industrial.

Actualmente hay en nuestro país las siguientes entidades tendientes a mejorar la seguridad industrial de la clase trabajadora:

- a) Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
- b) División de salud ocupacional del Ministerio de Salud
- c) Sociedad Colombiana de Medicina del Trabajo
- d) Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial del Ministerio del Trabajo
- e) Instituto Colombiano de los Seguros Sociales
- f) Caja Nacional de Previsión Social (Sector empleados públicos)
- g) Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA", que incorpora en sus cursos de formación profesional, normas de seguridad en el trabajo.

Quizás en el desarrollo de nuestro tema se encuentren conceptos y opiniones que contraríen leyes o presupuestos económicos y sociales que dificulten un aporte positivo en la búsqueda por la Seguridad Social en el país, pero no obstante ese temor, nos basta consignar en estas líneas que nos mueve el más profundo sentimiento social por conseguir para Colombia una Patria más justa y más amable para todos.

C A P I T U L O I I

LA SEGURIDAD SOCIAL.

A pesar de no ser partidario de las definiciones, ya que ellas estrangulan la idea, vamos a consignar aquí algunas, con el fin de orientar algunos conceptos.

Fue definida por la 26a. reunión de la segunda Conferencia Internacional del Trabajo en los siguientes términos:
" La Seguridad Social es el conjunto de medidas tomadas por la sociedad, y en primer lugar por el Estado, para garantizar a todos los ciudadanos medios necesarios así como para asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o de reducción importante de sus medios de existencia, causados por circunstancias no dependientes de sus voluntad."

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante el Decreto 0433 de 1971 de (mayo 27), en su Art. 1º define " la seguridad social como un servicio público orientado y dirigido por el Estado".

FINES ESENCIALES.

Pueden sintetizarse los fines esenciales de la Seguridad Social así :

1. Salvarguardar la salud del trabajador para conservar su capacidad de ganancia.
2. Ayudar al trabajador y a su familia en los insucesos o calamidades, tales como accidentes, enfermedades y muerte.
3. Ayudar a los trabajadores y a sus familiares en sus estados de invalidez, vejez y desempleo.

El Seguro Social obligatorio en Colombia fué creado por medio de la Ley 90 de 1946 y a él están sujetos los trabajadores nacionales o extranjeros que, en virtud de un contrato de trabajo, prestan servicios a patronos de carácter particular; los trabajadores al servicio de entidades de derecho público, semioficiales o descentralizados y los que tengan contrato sindical.

El Seguro Social ampara al trabajador contra los riesgos de enfermedad no profesional y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte.

Analicemos cada uno de estos aspectos y la proyección que tienen en cuanto a la protección brindada por el Estado al trabajador colombiano, pero antes vamos a tratar de explicar cada uno de los riesgos que el Estado asume y -

empesa.

AUXILIOS AL OBRERO INCAPACITADO,

**NOTA. Art. 280 C.S.T. - 278 C.S.T. - Auxilio de
invalides.**

Si la invalidez es permanente por qué el Estado limita el auxilio monetario?. Dice la ley:

* Si como consecuencia de la enfermedad no profesional o por lesión distinta de accidente de trabajo por debilitamiento de las condiciones físicas o intelectuales, no provocadas intencionalmente, le sobreviene al trabajador una invalidez que lo incapacite para procurarse una remuneración mayor de un tercio de lo que estuviere devengando, tendrá derecho además, a las siguientes prestaciones (se dice además, porque el I.C.S.S. otorga a dicho trabajador asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria) en dinero:

- a. En caso de invalidez permanente parcial, o sea, la producida por alteraciones orgánicas o funcionales incurables o de duración no previsible, que limiten la capacidad de trabajo del asegurado sin que produzcan incapacidad permanente total, recibirán una suma de 1 a 10 meses de salario, que graduará el médico al calificar la invalidez.

b. En caso de invalidez permanente total, o sea la producida por alteraciones orgánicas o funcionales incurables o de duración previsible, que impidan al asegurado desempeñar su trabajo habitual u otro similar compatible con sus aptitudes y formación profesional, en esta situación, el trabajador recibirá una pensión mensual de invalidez equivalente a la mitad del salario promedio mensual del último año, hasta por 30 meses y mientras la invalidez subsista,
 y

c. En caso de gran invalidez, o sea aquel estado de incapacidad permanente, que además de impedir al asegurado toda clase de trabajo remunerado lo coloque en condiciones tales que requiera el auxilio de otra persona para movilizarse o para realizar las funciones esenciales de la vida, el trabajador recibirá una pensión mensual de invalidez equivalente a la de jubilación, o sea del 75% del salario promedio del último año durante 30 meses. En estas condiciones un pobre trabajador caído en desgracia, sólo recibirá la ayuda económica arriba anotada y una vez pasados esos 30 meses de auxilio económico de acuerdo a la incapacidad sufrida, se encuentra ante la desesperante situación de verse confundido en un abismo

de desgracia cuya única salida es la caridad pública. Por qué el Estado limita un auxilio económico para un trabajador caído en desgracia hasta 30 meses? En más, ni siquiera el Estado a través de su Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y su I.C.S.S. auxilia al inválido durante esos 30 meses, sino que atiendo de dichas prestaciones sólo por 6 meses, de ahí en adelante corresponde la obligación a la empresa, es decir por los 24 meses restantes, y sin embargo la "seguridad social" es un servicio público a cargo del estado".

Qué futuro les espera a estos disminuidos en su capacidad laboral? Que lugar les reserva la sociedad? Creemos que no es suficiente el auxilio económico que actualmente se le brinda al trabajador como compensación o indemnización de la pérdida sufrida, sino que se hace necesario el de prepararlo físicamente y en lo posible rehabilitarlo o presentarle la perspectiva de que no será una carga para su familia, ya que el Estado le brindará la protección necesitada.

LOS ACCIDENTES AL TENOR DE NUESTRAS LEYES SOCIALES.

Al tenor de lo que estatuye el Art. 199 del C.S. T., se "entiende por accidente de trabajo todo suceso imprevisto y repentino que sobrevenga por causa o con ocasión

del trabajo y que produzca al trabajador una lesión orgánica o perturbación funcional permanente o pasajera, y que no haya sido provocado deliberadamente o por culpa grave de la víctima".

En el derecho del trabajo, que es "el derecho del hombre a la existencia" "Kovin", no cobran las teorías civilistas de la culpa, de la responsabilidad contractual ni aún los modernos del riesgo creado. El desarrollo industrial hizo necesario concebir la teoría del riesgo profesional como idea que sirve "para poder fijar la responsabilidad en las industrias y profesiones creadoras de un riesgo específico, nuevo en la vida económica del siglo XIX" (De la Cueva).

El riesgo profesional está estrechamente esparentado con el riesgo creado, como que ambos son fenómenos de la responsabilidad objetiva pero aquel es más amplio que éste en cuanto que la culpa del trabajador no excluye la responsabilidad del patrono creador del riesgo.

Si bien es verdad que el artículo considera la culpa grave de la víctima (dolus proximus) como excluyente de responsabilidad para el patrono, la doctrina tiende a considerar la como riesgo profesional.

Además del dolo o la culpa grave de la víctima, consagra-
 dos expresamente en nuestra ley, una gran parte de trata-
 distas considera la "fuerza mayor extraña al trabajo" co-
 mo eximente de responsabilidad, aunque no como regla ge-
 neral.

" Por causa o con ocasión del trabajo" hace referencia no
 sólo a la relación de causalidad inmediata entre el trabajo
 y el accidente sino a su relación remota u ocasional, ejem-
 plo el accidente de tránsito sufrido por un agente viajero
 o vendedor mientras cumple correría; el de un obrero que
 para concurrir a su labor debe transitar necesariamente por
 un sitio peligroso; el del bus de la empresa respectiva
 que se vuelca con el personal recogido, etc.

**LOS ACCIDENTES DE TRABAJO - TRAUMATISMOS EN LA VIDA Y
 LA FAMILIA.**

Los accidentes de trabajo resultan por lo gene-
 ral de un gesto profesional que se ha terminado mal, "de
 un gesto nefasto que acaba de un gesto fatal" con esto se
 reconoce que las consecuencias físicas del handicap (ter-
 mino anglosajón para designar a los que por una lesión con-
 génita o adquirida se ven privados de una parte de su acti-
 vidad motriz) son muy diferentes para los accidentados en
 el trabajo que para los adolescentes. Además, en la apre-

ciación de las consecuencias de la lesión se debe tener en cuenta la edad y el sexo del herido, la naturaleza y las circunstancias de la lesión, la formación profesional anterior y la situación familiar y social.

No es necesario subrayar la extremada diversidad de las heridas y secuelas: traumatismos síquicos, parálisis, mutilaciones, amputaciones. Pero en todos estos casos es importante tener en cuenta que el herido debe situarse en condiciones de volver a trabajar más tarde y de proveer a sus necesidades. Es necesario encausarlo desde un principio a fin de que no se confíe a una actitud dependiente.

Los heridos en el trabajo experimentan con frecuencia profundo sentimiento de injusticia frente a su suerte. Por este motivo la reparación que se les ofrece bajo la forma de una indemnización la consideran como debida y poco compensativa. Pero a éste sentimiento se añade muchas veces la conciencia más o menos clara de una cierta imprudencia, y por tanto, de un cierto grado de responsabilidad. También a veces sienten una necesidad de aclaración, intentan retroceder y preguntarse lo que hubiese pasado si las circunstancias de trabajo hubiesen sido distintas, si las medidas de seguridad hubiesen sido mejores o si el ritmo de trabajo no hubiera sido tan rápido. Se sigue de esto la -

urgencia de un nuevo encuadre en una clase profesional, lo que será el único medio para luchar contra el sentimiento de inferioridad y la depresión que acarrea la herida y sus consecuencias. Aun en los casos en que no es posible una rehabilitación parcial lo antes posible.

Pero se ha de tener en cuenta que tiene más importancia la actitud del inválido que su estado físico con respecto a su adaptación. Muchas veces esta actitud en relación con la de su familia.

La noción de carga familiar puede tomarse en múltiples excepciones. El herido puede convertirse en una carga para su familia a causa de la reducción de su actividad y de sus posibilidades de trabajo limitadas de ahora en adelante.

La familia puede constituir una carga para el herido puesto que le impone responsabilidades y acrecienta sus dificultades materiales. En fin, la separación de la familia durante el tratamiento puede crear una cierta ruptura y crea siempre una cierta discontinuidad en los hábitos y relaciones de su vida que a veces difícilmente vuelven a establecerse.

Los especialistas unánimemente reconocen la obligación de confiar en el hombre herido, en su energía, en su voluntad,

y por eso una doctrina del nuevo encuadre profesional que no comparte una actitud fundamentalmente optimista en cuanto a las capacidades de transformación de los seres humanos no tiene validez (MABOVN)". En cualquier nivel en que se sitúe el handicap será toda la persona la que estará en juego, será su nivel de su autoconfinio y su valor.

En base a las anteriores consideraciones hacemos énfasis en que no basta un auxilio económico del 75% del salario del último año por un tiempo de 30 meses, sino que se hace necesario una política de asistencia y readaptación del herido inválido, y en el extremo de no lograrlos, al menos brindarle el apoyo económico que sus necesidades exijan, ya sea mediante un auxilio económico lo suficiente como para lograr el levantamiento y educación de sus hijos hasta una edad en que ellos puedan producir, y encargarse del sostenimiento del herido; aunque lo ideal es que sea el Estado quien se haga cargo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de esa fuerza de trabajo que por un accidente del destino ha caído en desgracia.

Respecto a los sistemas de Recuperación o Readaptación del obrero incapacitado nuestro Art. 283 del C.S.T. dispone:

1. La empresa puede procurar la recuperación o readaptación de sus trabajadores inválidos, a su costa, a fin

de habilitarlos para desempeñar oficios compatibles con su categoría anterior en la misma empresa, con su estado de salud y con sus fuerzas y aptitudes y para obtener una remuneración igual a la de ocupaciones semejantes en la misma empresa o en la región.

2. El suministro de aparato de ortopedia y prótesis sólo es obligatorio cuando conduzca según dictamen médico, a la recuperación o readaptación total o parcial del trabajador.

3. Si lograda la recuperación o readaptación, según dictamen médico, el interesado se niega a trabajar en la empresa, en las condiciones establecidas en el inciso 1, o si se opone a la recuperación o readaptación, se extingue el derecho de auxilio de invalidez.

EL PROBLEMA DE LA VEJEZ. PRESTACIONES. POLÍTICAS A SEGUIR.

El envejecimiento de la población es un fenómeno que actualmente se observa en todos los países industrializados y que se extiende al mundo entero.

El envejecimiento se halla caracterizado no por un aumento del número absoluto de viejos, sino por un aumento creciente de su proporción en relación al número de sujetos jóvenes.

Las causas de éste fenómeno han sido atribuidas durante

mucho tiempo a un solo factor: el descenso de la mortalidad. Sin embargo, hasta el momento presente la incidencia de esta depresión es aún despreciable y la razón principal del envejecimiento es la falta de natalidad (J. Bourgeois Ficht). Por otra parte, los progresos de la medicina y de la higiene, que disminuyen las causas de mortalidad exógena (como ejemplo las enfermedades infecciosas), han hecho descender la mortalidad infantil y han permitido, pues, a un número mucho mayor de individuos alcanzar una edad avanzada.

Hoy en día la esperanza de vida en el momento del nacimiento se acerca a los 70 años. Así, el sujeto joven ha ganado unos 30 años en el transcurso de este último siglo, pero este beneficio es menos notable para los sujetos de edad. Ocurre que para el hombre de 55 años la ganancia no es más que de unos dos años. La proporción de gente mayor en los países que nos rodean ha crecido continuamente desde principio de siglo.

En la actualidad los viejos representan cerca de un 12% de la población total y, tal como pone de relieve P. Pailiat, tenemos motivos para creer que estas cifras continuarán aumentando en los años venidos.

EL VIEJO Y SU MEDIO.

Si el viejo tiende a reducir, en el transcurso de los

años, su campo efectivo y a distanciarse de una sociedad que muchas veces ya no comprende, por otra parte tiende también a sentir la necesidad de conservar con sus hijos relaciones muy estrechas. Los hijos representarán para él el último lazo que le ata a la existencia y la necesidad de sentirse rodeado, escuchado y respetado por los miembros más jóvenes de la familia, toma a veces proporciones inesperadas. Sin embargo, la desintegración precoz de la familia es una de las características de nuestra época. En este movimiento el viejo corre el riesgo de sentirse duramente enfrentado con la realidad. La familia que reúne bajo un mismo techo varias generaciones, es, hoy en día, una excepción.

Privado del prestigio tradicional, enfrentado a ideas nuevas y a un ritmo de vida que ya no es el suyo, el viejo preferirá quizás llevar una vida más independiente, pero la pérdida del contacto afectivo será para él una de las más traumáticas. Son muchos los hombres para los que el grado de soledad es la medida de su vejez. No es raro que en el transcurso de la tercera edad la unión del matrimonio se intensifique. La vejez da a ésta unión un nuevo significado que debe valorarse.

Además de los factores sociales hay otras causas, directamente relacionadas con el fenómeno general de enve-

fecer, que contribuyen a situar al viejo en una especie de atrincheramiento. Esto ocurrirá, por ejemplo, en los trastornos de la memoria. Debemos también recordar que la imagen que de nosotros tenemos tiene también recuperación en nuestra vida social. En algunos el envejecimiento es algo amonioso, en otros, por el contrario, hay aversión hacia su cuerpo. También estas reacciones deben situarse en el cuadro general de la personalidad y aquí igualmente la edad sirve solamente para poner de manifiesto comportamientos anteriores.

HACIA UNA POLÍTICA DE LA VEJEZ.

Lo que la tercera edad tiene derecho a esperar de la sociedad actual es la adopción de una verdadera "política de la vejez", tal como tan notablemente han definido los autores del trabajo Laroque.

Entre todas nuestras preocupaciones la que merece el primer lugar es la que se refiere a la situación material de los viejos. Los viejos deben vivir en condiciones aceptables. No se trata ya de caridad, sino de un deber social. A pesar de los esfuerzos que, en este sentido, se han llevado a cabo, los viejos son con frecuencia seres desaherados. Es evidente que mientras no resuelva de manera satisfactoria el problema financiero, la esperanza de una acción social eficaz seguirá siendo ilusoria.

Para muchos viejos la jubilación obligatoria, que muchas veces les parece precoz, es mal aceptada. Nuestra sociedad admite la noción de ocio, pero al otorgar al rendimiento una importancia siempre creciente, contribuye a hacernos confundir ocio con inutilidad. Sería necesario conseguir la preparación del trabajador respecto a la idea de jubilación y proporcionarle ocasión de que encuentre bastante pronto actividades de sustitución que sean válidas. Es deseable que los que lo prefieren puedan conseguir una cierta actividad más allá de la edad límite legal. La ocupación de los viejos es una de las mejores armas en contra de la soledad. Conserva plena eficacia incluso en edades avanzadas, siempre que el trabajo propuesto esté adaptado a las capacidades de los sujetos. Son numerosas las organizaciones que en la actualidad han creado talleres para los viejos.

La dependencia del viejo hacia su medio es muy conocida. El fin de toda acción social dirigida a los viejos debe tender a mantenerlos en su domicilio. Pero es necesario que éste se halle adaptado al estado físico y psicológico del que vive en él. Actualmente existen diversas formas de viviendas para las personas viejas. Agrupar a cierto número de viejos puede ofrecer ventajas para su cuidado, pero debe tenerse en cuenta el peligro de la segregación que una concentración demasiado grande sportaría

con toda seguridad. Lo que en este campo se ha efectuado en Lyon nos parece un ejemplo a seguir. Aunque no siempre parezca útil que los padres viejos cohabiten con miembros de las generaciones jóvenes, es conveniente, sin embargo, disponer de un piso independiente para los viejos en el mismo inmueble en que habitan los hijos y los nietos. Los viejos no serían precisamente los únicos en beneficiarse de esta fórmula, que parece en todos sentidos muy adecuada. El problema de las comidas tiene igualmente soluciones diversas, tales como el servicio a domicilio o las comidas comunitarias servidas en los clubes para personas viejas.

Si se quiere mantener en su domicilio a un gran número de viejos es indispensable intensificar nuestro sistema de cuidados y vigilancia a domicilio. Es conveniente atender a las necesidades del servicio doméstico, que merecen gran atención. Son muchos los que nunca tienen vacaciones por falta de ocasión o de medios económicos. Es favorable la experiencia de las residencias de vacaciones para personas viejas; permite también a las familias disfrutar de un merecido reposo.

El hospital diurno aporta grandes servicios en el medio urbano. Se trata de una fórmula intermedia entre la vida totalmente independiente y la hospitalización. La media pensión del viejo, que por la noche regresa a su domicilio. El hospital diurno no sólo es un alivio para las familias, sino que también permite altas más rápidas para

los hospitalizados y evita hospitalizaciones inútiles o nefastas.

Los antiguos asilos para los viejos deben organizarse con una nueva mentalidad. Se deberían crear diferentes categorías de asilados de acuerdo con el grado de independencia que puedan disfrutar e introducir un elemento más dinámico, por ejemplo, a través de la ergoterapia. Estos nunca deberían tener más de cien camas, por que por encima de éste número la vida social se hace muy aleatoria; convendría la división en habitaciones pequeñas en las que se pudiera introducir algunos objetos personales y que reemplazarían los grandes dormitorios que se encuentran aún con demasiada frecuencia. En este aspecto se puede seguir el modelo de Escandinavia.

Los cuidados hospitalarios a personas viejas se confían cada vez más a médicos familiarizados con la técnica de readaptación y los numerosos problemas que plantean los viejos, tanto en plano orgánico como en el psicológico. Aquí también debe conservarse el espíritu del hospital geriátrico, no en lo que tiene de medicina económica, sino para que cada uno pueda beneficiarse en las mejores condiciones posibles de las técnicas más adecuadas y de las terapéuticas más eficaces.

Los problemas que plantean las personas viejas son numerosos y con frecuencia de difícil solución. Nuestra acción, para que sea eficaz, requiere esfuerzos y una -

buena coordinación entre ellos. Sólo a este precio podremos algún día responder a una de las más graves cuestiones de nuestro tiempo.

C A P I T U L O I X I

RAONES POR LAS CUALES SE DEBEN PRESTACIONES AL TRABAJADOR ACCIDENTADO. EVOLUCION DE LA RESPONSABILIDAD. TEORIAS.

Las indemnizaciones o prestaciones al trabajador accidentado. "Por causa o con ocasión del trabajo" (art. 203 C.S.T)

Dentro del proceso creado por los problemas que suscita el trabajador dependiente, asistimos al fenómeno de la evolución del concepto de la responsabilidad. Fué bién difícil lograr que se ampliara. Hubo grandes resistencias y el derecho civil se interponía con sus principios. El mundo antiguo y el medieval no tuvieron ninguna inquietud por los "infortunios del trabajo" como los ha venido a denunciar el argentino Mariano R. Tassabehji. La preocupación fué creciendo a medida que la comunidad advertía que la salud y la vida de los trabajadores estaban constantemente amenazados, sin que nadie se sintiese obligado a combatir esos perjuicios constantes. La sociedad estaba tranquila pensando que la caridad, los montepíos, los hospitales gratuitos, la eventualidad entraban a reparar a quienes sufrieran merma, parcial o definitiva, en su capacidad laboral. Era diferir todo un problema social a la asistencia pública.

Se acentúa esa preocupación cuando apareció la máquina

y se presentó el fenómeno de la concentración de trabajadores en las fábricas. Pero de la doctrina de la responsabilidad civil imperante era imposible lograr la reparación de los infortunios del trabajo. En idéntica forma la medicina no había evolucionado suficientemente para sacar conclusiones acerca de lo que se conoce hoy día como enfermedad profesional, según nos lo recuerda el tratadista Mario de la Cueva.

De todas maneras la inquietud estaba cruzada. El estado aún no había aceptado la posición doctrinaria de intervención. Como es elemental el Derecho del Trabajo no tenía suficiente rigor e impulso. Ni se vislumbraba. En todo caso, la preocupación condujo a la introducción de innovaciones en el Derecho Civil.

Es bueno recordar que la primera Ley de accidentes de trabajo se dictó en Francia 9 de abril de 1898 mediante "la influencia de la idea del Seguro Social de Bismarck que cobró fuerza grande". Este dato nos permite comprender cómo sería de lenta y drástica la revocación del concepto de responsabilidad.

TEORIAS QUE DIERON ORIGEN A LA SOLIDARIDAD SOCIAL.

LA DE LA CULPA.

Su origen está en el Derecho Romano, en la LEY AQUILIA

que se dictó para sancionar "los daños causados a las cosas ajenas, a los esclavos y a los hombres libres". Lo grave era que se llevaba la teoría individualista al campo social. Era imposible que actuara porque el trabajador tenía que probar sin ninguna dubitación, que el accidente se había producido por un acto u omisión del patrono. Si no se demostraba esa responsabilidad, el trabajador no recibiría ninguna indemnización. Mientras rigió esa teoría, no hubo condenas a los empleadores, porque el trabajador, quien desde luego no tenía medios adecuados ni económicos para probar el accidente o la enfermedad, como culpa de la persona de quién él dependía. Además, el procedimiento era el de la justicia ordinaria. De suerte que una nueva oportunidad de eludir el pago tenía el patrón por lo costoso, largo y difícil del juicio.

"A la doctrina de la responsabilidad, en efecto, no importaba la víctima; la regla era: Toda persona debe soportar los daños que sufra, a menos que pruebe la culpa del autor del daño".

Hugo Muñoz García nos recuerda lo que afirmó en un estudio la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

"Que el patrón responda de los defectos del trabajo que puedan serle imputables, tales entre otros: instalación

deficiente del material del trabajo, defectuosa organización de la faena, mala dirección o vigilancia de los obreros, y, en general, apuntamos nosotros, por aquellos accidentes que se producen por no haber implantado en la empresa las prevenciones necesarias para evitarlo. A contrario sensu, si se demostraba que esas medidas fueron tomadas y que por lo mismo no hubo culpa ni división patronal, el siniestro quedaba en la categoría de los no indemnizables."

DE LA CULPA CON INVERSIÓN DE LA PRUEBA.

Como se había establecido que al dependiente le era imposible probar contra el propietario se resolvió que existía una presunción de falta del patrono. Entonces la carga de la prueba se invirtió: el patrono debía establecer probatoriamente que no había logrado evitar el hecho por la ocurrencia del caso fortuito o de la fuerza mayor, o que el hecho se debió a culpa del reclamante. De suerte que se excluían todos aquellos riesgos que no eran por culpa del patrono, lo que implicaba perpetuar la injusticia, pues la mayoría de la culpabilidad no dependía de él, imperaba todavía el régimen civilista.

DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.

Aquí subsiste el criterio de que para que haya resarcimiento del perjuicio sufrido, es necesario que exista la culpabilidad. Esta se presume aquí en contra del empleador. Los otros accidentes, si no se establecía la responsabilidad, quedaban sin ningún amparo ni compensación. Esta teoría arranca del hecho de existir el contrato de trabajo. Para estructurarla se hicieron estudios sobre la similitud entre ese contrato y el de arrendamiento en el que la persona que recibe algo para utilizarlo, debe devolverlo en el mismo estado, la misma obligación se entendía en beneficio del HOMBRE ARRENDADO. Como es lógico, éstas tesis produjeron amplio debate hasta que fueron desechados por la jurisprudencia. La injusticia de no cubrir los riesgos del trabajo continuaba al aceptarse la integridad de esta doctrina.

DEL CASO FORTUITO.

No tuvo aceptación ni logró formar un cuerpo importante ni de jurisprudencia ni de doctrina se apoyaba en el enunciado de que quién obtiene una utilidad debe asumir los riesgos que sufra la persona o la cosa que dan ese rendimiento. Como el beneficio lo recibe el patrono, entonces éste debe resarcir "a los trabajadores por acci-

daños que sufrieran en el trabajo; responsabilidad que se extiende, no sólo a los casos de culpa patronal, sino también cuando ocurran por caso fortuito e incluso por culpa del obrero" se excluían sólo los que obedecían a fuerza mayor.

LA LEGAL U OBJETIVA POR EL HECHO DE LAS COSAS.

Aquí ya no se apela sólo a la responsabilidad subjetiva sino al hecho objetivo, material. El daño que causa una cosa hace responsable a su propietario. La responsabilidad del patrono industrial es consecuencia de los daños que produzcan su maquinaria o sus otros elementos. La reparación está en el exterior, no en la apreciación subjetiva como antes, De la Cueva cita a Paul Pic, quién sumió las ideas de Saleilles uno de los proponentes a esta teoría, así:

"La idea del riesgo creado subsiste a la idea de la culpa; el patrono responde del accidente, no porque haya incurrido en culpa sino porque su cosa, su maquinaria, ha creado el riesgo." Así pues, responde aún cuando el accidente provenga de un caso fortuito. Admitido éste punto de partida, tiene derecho el obrero víctima del accidente a una indemnización, a menos que haya culpa de su parte o que el accidente provenga de un caso de fuerza mayor, esto es, de una causa extraña, exterior e irresistible (un rayo,

un temblor de tierra, etc.)

DEL AHORRO.

Así como el propietario ahorra para reponer los defectos de su maquinaria, de la misma manera debe atender al hombre. Para ello necesita pagar un salario para que el trabajador subsista y ahorrar otra parte para invertir en los seguros sociales, su principal expositor ha sido Carlos del Paso y Cobro.

DEL RIESGO DE AUTORIDAD.

Observando las disposiciones legales sobre accidentes de trabajo, que no se referían sólo a las actividades lucrativas sino a todas, se encontraron argumentos para enunciar la teoría del riesgo de autoridad. Esta nace como reacción contra la del riesgo profesional que expondremos en breve. Se argumentó entonces que la reparación a que está obligado el empleados no depende de - "la idea de solidaridad en la labor productiva". La legislación y la jurisprudencia también principiaban a cubrir riesgos de labores que no daban rendimiento, pero que establecían la subordinación. Entonces se argumentó que esa obligación nacía del hecho de la autoridad.

DEL RIESGO PROFESIONAL.

El origen de esta teoría sobre la responsabilidad del Patrono frente al trabajador accidentado tuvo su origen en Francia en torno a la Ley 7 de abril de 1898, a pesar de que existían otros antecedentes. En Prusia, por Ley de 3 de noviembre de 1853, los ferrocarriles quedaron obligados a reparar los daños que ocasionarían con su actividad a cualquier persona. En la Ley de 7 de junio de 1871 se consagró que la "industria peligrosa no debe explotarse a riesgos ajeno". Se aceptó allí mismo que "la responsabilidad por riesgo es en realidad, una parte de los gastos del negocio" y, por Ley de 6 de julio de 1884, se instituyó el Seguro Social de accidentes de Trabajo. En Inglaterra la ley del 6 de agosto de 1897 obligó a los dueños de fábricas, industrias y establecimientos y similares a responder al obrero de los daños por "causa y durante el curso de las faenas".

Así se fué estructurando el principio de esta teoría, que el patrono responde de todos los infortunios ocurridos a sus trabajadores con ocasión o por consecuencia de su trabajo, con la excepción de los acaecidos por fuerza mayor o dolo de la víctima. Algunas legislaciones han establecido que no hay indemnización especial cuando se establece que es suya la culpa; los expertos denominan a este fenómeno una "agravación de la responsabilidad".

En nuestro país se ha aceptado el principio general, consignándose ellos en los arts. 199 y 200 del C.S.T. que dicen: "Se entienda por accidente de trabajo todo suceso imprevisto y repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca al trabajador una lesión.."

Se entienda por enfermedad profesional todo estado patológico que sobrevenga como consecuencia obligada de la clase de trabajo que desempeña el trabajador..."

La importancia de la tesis radica en que destruye el principio clásico de la responsabilidad. Porque la del riesgo profesional concluye aceptando que puede ésta producirse sin culpa, y con un sólo requisito: la existencia de la empresa. Como se comprende, estamos ante una teoría encuadrada dentro del espíritu del Derecho del Trabajo, que busca proteger al hombre contra todos los riesgos de la labor que desarrolla. Así, pues, se destruyó la base del elemento subjetivo culpa. Ahora esta se asienta en el hecho objetivo, es decir, en las cosas que pertenezcan a la industria; las instalaciones.

El otro factor de importancia es que se configura así una presunción de responsabilidad patronal salvo al caso de "probarse una causa imputable al trabajador". Por ello se indemniza cuando hay caso fortuito y culpa del trabajador, que no sea grave. Se razona de la siguiente manera por los expositores: es lógico que se tenga en cuenta lo

fortuito porque esto actúa de improviso y como hecho "inherente al funcionamiento de la explotación industrial". Es, agrega, una eventualidad inevitable en lo fabril". Esto ha sido posible gracias a la postura "objetiva". Es previsible una intensa reacción de los civilistas, para quienes el caso fortuito se confunde con la "fuerza mayor".

Los laboristas contrarreplican: no es cierto". En el derecho civil puede ocurrir esa eventualidad, pero en cuanto a la reparación de accidentes se diferencian fundamentalmente.

Pero claro que se entienda esa actitud de los civilistas, muchos Códigos confunden lo uno con lo otro. En el C.C. Col. ello sucede, el art. 64, dice:

" Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto que no es posible resistir, como naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

Los tratadistas del trabajo vuelven a insistir en sus diferenciaciones: la fuerza mayor es algo que sucede independientemente de las peculiaridades de la industria. Y ponen ejemplos: invasión extranjera, huracán, pillaje, terremoto, etc. Pero hay una excepción a esta regla y es aquella de si hay indemnización cuando la fuerza mayor es "inherente al trabajo".

Lo fortuito, en cambio, manifiestan, es inevitable en la labor que se ejecuta y reseñan circunstancias: vuelco de un vehículo, caída de un andamio, golpe de corrientes eléctrica, zafadura de una correa y mil más.

Los individualistas levantan el argumento de que ese sistema se puede producir un colapso en la economía de la empresa. Se les contrarreplica: para salvaguardar sus intereses, el propietario debe hacer un presupuesto en el cual quede incluido el valor de estos riesgos. El tratadista Miguel HERNANDEZ MARQUEZ, sostiene que este es "un gasto más de la normal producción". Porque se acentúa la teoría explicando que si la culpa del trabajador es culpa profesional, debe pagarse el accidente.

Los caracteres fijados para la indemnización siguiendo el estudio "los infortunios del Trabajo" con bastante acierto por los profesores GARCÉ y FIGUEROA y H. MARQUEZ, se traducen en las siguientes notas distintivas:

* Es de Orden público, porque no puede ser objeto de renuncia, cesión, compensación, transacción ni embargo; tiene carácter alimenticio, en atención a que reemplaza o sustituye al salario único patrimonial con el que cuenta el trabajador para su subsistencia y la de sus familiares; se trata de una indemnización parcial, ya que no cubre el

monto total de los perjuicios sufridos, sino una parte de ellos, en virtud de una transacción táctica entre el patrimonio de la empresa y el del trabajador, por medio del cual aquel se afectado cuando el accidente se produce por caso fortuito o culpa del trabajador y este se encuentra en iguales condiciones, si el infortunio se debe a culpa demostrada del patrono; suele revestir la forma de renta, pues se está generalizando el criterio de la compensación pagada periódicamente, en lugar de la entrega de una cantidad total y única; tiene una cuantía legalmente preestablecida, es decir, que no queda su señalamiento al arbitrio de los interesados, sino que la parte que se satisface en metálico ha sido de antemano fijada por la ley; y se hace efectiva mediante un procedimiento más sencillo y rápido que el normal, lo que permite, por una parte, atender con mayor solícitud al accidentado, ahorrando tiempo y dinero, y, por otra, establecer jurisdicciones de carácter técnico y profesional, que juegan no sólo el rol de expertos, sino aún de jueces*.

Ahora la nueva lucha intelectual y humana está en conseguir que las legislaciones eliminen las limitaciones que han impuesto y que exceptúa un número grande trabajadores de estas indemnizaciones. Esto se está logrando,

por fortuna, al imponerse la obligatoriedad del seguro de accidentes, aunque con indemnizaciones muy por debajo del valor real de una pérdida en la capacidad de trabajo, ya que los montos existentes hoy en día, no cubren ni solucionan el problema económico que le viene a un trabajador.

C A P I T U L O I V

DEL RIESGO SOCIAL.

El riesgo social se basa en la afirmación de que el trabajador no labora sólo para la Empresa, sino que le entrega una positiva contribución a la sociedad con su esfuerzo, mejorando la economía Nacional. Entonces ésta debe atender a que el accidente no se quede sin indemnización, evento que puede ocurrir por dos causas: por falta de recursos del empresario o porque al cubrir los riesgos se ponga en peligro su estabilidad económica. Entonces se ideó que en una compañía aseguradora se contratase un "Seguro de Responsabilidad", que permita lo siguiente: a) Garantizar el cumplimiento del beneficio, y b) Hacer menos difícil la obligación patronal. Esto es sencillo ya que se puede determinar anticipadamente, por sistemas actuariales, el valor de la indemnización.

DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Todas las teorías que hemos visto, han sido posibles gracias a la del riesgo profesional, que es la teoría que ha dado paso a la Seguridad Social, convirtiéndose ella, en no sólo cuestión que interesa resolver a los patronos

y las Empresas, sino a toda la sociedad, porque el hombre como fuente que produce trabajo y capital, favorece con su esfuerzo a toda la sociedad, de ahí que la norma es la capacidad productora del hombre y el desamparo en que vive es problema que a todos concierne.

Cuando hay seguridad social, hay progreso; todas esas conquistas que ha hecho el hombre en materia de construcciones, obras materiales, grandes edificios, rascacielos, etc., lo ha hecho porque ha encontrado seguridad y garantía en el riesgo que corre al colocar una ventana por ejemplo, en un edificio de 50 pisos, en las grandes ciudades del mundo, como New York, E.E.UU., en donde ese progreso y esas monumentales construcciones los ha hecho el hombre porque se ha encontrado con la garantía de un SEGURO que le brinda soluciones económicas a él y a su familia en caso de una desgracia personal.

Por eso, en nuestro sistema capitalista, muy saludable es para el país, la misión social que cumplen las Compañías de Seguros al complementar el amparo que los Seguros Sociales brindan al trabajador colombiano, ya que la protección que brinda dicho Instituto de Seguros Sociales es incompleta, no obstante el eficiente esfuerzo que ha hecho la Administración al conquistar cada día más para el trabajador colombiano, una mejor protección a mayor número de compatriotas.

Por esto es bueno destacar en esta tesis "las palabras de su Santidad Juan XXIII, a los agentes aseguradores del mundo, ya que por intermedio de ellos llega a la población el mensaje de la seguridad y de la protección, decía así:

" En particular Vuestra profesión, si bien parece reducida a factores puramente económicos, es en realidad muy rica en contenido humano y cristiano. Vuestras cotidianas relaciones os ponen, en efecto, en contacto con la humilde y silenciosa fuerza de la familia, esta maravillosa unidad vital, en la que reposa el bienestar y la felicidad de cada uno de la nación. Sois los testimonios admirados y conmovidos de los sacrificios de tantos padres que, por el trámite de la garantía ofrecida por la Empresa que representáis, anhela asegurar a sus hijos un porvenir sereno, acumulando fatigosamente un ahorro que ellos mismos acaso no han de gozar. Esta vuestra colaboración prestada, no lo dudamos con el más sincero respeto y la más profunda sinceridad, arroja una clara luz de bondad sobre vuestro trabajo. Nos complace aún revelar, cómo Vuestra profesión pueda ser un instrumento precioso de la Divina Providencia, que frecuentemente se sale de los proyectos humanos de providente austeridad para sus planes misericordiosos."

El Estado como hemos visto deja su postura de simple

vigilancia pasiva del desenvolvimiento social para convertirse en un Estado que interviene positivamente y que se preocupa por todos los aspectos de la sociedad. Es la fundamental revocación del criterio individualista afincado en el Derecho Civil, que le garantizaba al hombre la libertad para desarrollarse, pero no le creaba los medios adecuados para lograrlo.

Fue el momento en el cual se pensó en que la función capital no es producir ventajas económicas para quienes lo poseen, sino ayudar a conformar bienes sociales que lleguen a toda la comunidad, pues ésta también contribuye, y en forma por cierto muy eficaz a su desenvolvimiento y a sus ganancias. Era el criterio social el que prevalecía para analizar la conducta que corresponde al capital en el mundo contemporáneo.

Estos criterios nuevos se presentaron como una consecuencia inmediata de la idea de la solidaridad humana, que había venido progresando. Se imponía entonces lógicamente que la comunidad es la que está alerta para suplir todas las mermas y atender las necesidades de quienes dejan de producir. La responsabilidad deja de ser sólo del empleador para convertirse en social, por una ampliación del concepto con que se venían mirando las contingencias del trabajo. Entonces es cuando se sostiene que el

riesgo debe ser cubierto por todos: Por el empresario, por el trabajador, por el Estado.

Es ya el imperio de la teoría de la Seguridad Social. Entonces nace la Caja de Seguros como un servicio público, obligatorio. Esta tarea, como es aceptada en todos los países del mundo, debe estar dirigida por el Estado. "Los infortunios del trabajo se desplazan de la limitada entidad productora hacia toda la sociedad".

Paul Pic, manifiesta: "...el seguro obligatorio es el colorario lógico del principio del riesgo profesional, o sea que se considere el interés de los obreros, sea que se piense en el interés general de la industria y de la Empresa". A mayor abundamiento, Gonzalez Fosada (citado por De la Cueva), manifiesta que los Seguros Sociales, o son obligatorios o no son nada, y por esto la obra iniciada en Alemania se fué extendiendo poco a poco a todas las naciones de Europa, hasta el punto de no existir hoy probablemente, un solo Estado en el mundo que no posea alguna manifestación de seguro social obligatorio."....

LA PROTECCIÓN QUE SE DEBE BRINDAR.

La Seguridad Social trata de separar varios frutos en la lucha por la humanización del trabajo, esa es la preocu-

pación de los Estados modernos. En Colombia, de acuerdo con la ley 90 de 1946, ley de la Seguridad Social como servicio público orientado y dirigido por el Estado, se orienta a cubrir los riesgos de enfermedad profesional y no profesional. Los accidentes de trabajo, la maternidad y los riesgos de largo plazo como son los de pensión de invalidez, que hemos comentado, los de vejez y muerte cuyo análisis haremos mas adelante.

Este punto de la Seguridad Social conlleva grandes aspectos que tocan con el sentido humanista de las leyes, ya que en ella, la Seguridad Social es un servicio público, deben haber también más elasticidad en dichas leyes, y en la interpretación de las mismas por parte de ciertos funcionarios, sobre todo con los de Aduanas, ya que se han presentado casos en distintos hospitales del país, en que se han muerto pacientes, porque la droga que salvaba su vida se encontraba detenida en la Aduana por ser producto de prohibida importación, en el caso a que hago referencia se trataba de una droga contra la leucemia, la cual fué obsequiada en número de 70 por una entidad Francesa al Hospital de la Misericordia en Bogotá. También podríamos anotar los numerosos casos de indiferencia y falta de ánimo en los Institutos de Seguros Sociales, para atender aquel paciente que por X o Y circunstancia no tie-

ne la llamada "Tarjetas de Derechos" al día; si la Seguridad Social es un servicio público, y hemos visto que debe ser la finalidad de todo Estado, ya que si hay seguridad, hay progreso, se debe prestar esa solidaridad a cualquier colombiano que acuda a dicha entidad a solicitar en un caso de emergencia los servicios médicos para restablecer su salud.

Hay algunos sociólogos que hablan de que las tesis de la Seguridad Social alcanzan tal importancia, que es una original manifestación de la concepción de la cultura, porque entraña no sólo un nuevo valor del hombre y de la propiedad, sino también un peculiar criterio de cuál debe ser la orientación de la sociedad frente al valor nuevo de la propiedad y frente al valor nuevo del hombre. Desde luego, la Seguridad Social presenta una filosofía, enfocada totalmente en las tesis cristianas. Hay pues, obligación de darle al hombre la seguridad de que va a estar tranquilo en su trabajo, porque recibe un salario justo. En los accidentes de ese trabajo, porque van a tener un tratamiento adecuado y la indemnización correspondiente. En las enfermedades profesionales o no, porque sabe que se le atenderá adecuada y científicamente, en el progresivo descenso de sus fuerzas físicas, porque va a tener unos seguros de pensión que le permitan afrontar la

vejes o la muerte con tranquilidad y serenidad.

La Seguridad Social abarca no sólo los políticos de indemnización por invalidez, vejes o muerte, sino que en un sentido muy amplio comprende también, políticas de pleno empleo, o política de ocupación para todos, política de salarios, fijación de salarios mínimos, jornales de trabajo, sanidad pública, política de educación, defensa ante los especuladores de productos de primera necesidad, secuestro, vigilancia policial, estabilidad en el empleo, política de viviendas, políticas de Seguridad, y prevención de accidentes en los transportes aéreos, terrestres y marítimos.

Cierta funcionario, autor de la "Planificación de la Seguridad Social" hace una acertada distinción entre el seguro social y la seguridad social, así :

" El Seguro Social protege sólo a una parte de la población, ya sea el trabajador o al económicamente débil, mientras que la segunda puede amparar a todos los habitantes de un país, uno tiene carácter parcial, pues únicamente cubre ciertos riesgos sociales. El Seguro Social se sustenta por medio de cuotas, que en el caso de los trabajadores son deducidas de su salario, mientras que la Seguridad Social tiende hacia una cotización global que puede

asumir la forma de impuesto. En el Seguro Social el crecimiento mismo se identifica con el Estado, no solo legislado, sino haciéndose responsable directa o indirectamente de esa función. En fin, al primero no es más que uno de los medios de protección contra los riesgos sociales, mientras que la segunda unifica los viejos procedimientos que aseguraban la protección contra dichos riesgos".

La Conferencia Internacional Americana, que se reunió en Bogotá en 1948, estableció en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que se aprobó en la IX Conferencia, la siguiente política Internacional:

"El Seguro Social obligatorio estará orientado a la realización de los objetivos siguientes: a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia; b) Restablecer lo más rápido y completamente posible, la capacidad de ganancia, pérdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente; c) Procurar los medios de existencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, de invalidez temporal o permanente de cesantía de vejes o de muerte prematura del jefe de la familia."

Como se puede apreciar ese es un programa de todas las naciones del continente, y se debe realizar con amplitud y eficacia, porque donde hay Seguridad Social, hay Progreso.

FACTORES SOCIALES Y POLITICOS DE SEGURIDAD.

Como lo hemos anotado, la Seguridad Social no sólo debe ir encaminada a lograr la indemnización por las pérdidas sufridas por el trabajador, sino que debe ir encaminada a lograr para él y su familia, un mejor y más justo servicio social por parte del Estado, conservando y mejorando al trabajador con políticas de educación, sanidad pública, vigilancia policial, estabilidad en el empleo, jornadas de trabajo, salarios, lugares de trabajo, vivienda, etc. De las políticas señaladas anteriormente vamos a referirnos en este título a las jornadas de trabajo, por considerar que en un sistema capitalista y de explotación del hombre por el hombre, es de vital importancia que ello esté regulado por el Estado como un renglón de la seguridad social materia de nuestra tesis.

LOS ANTECEDENTES DE LAS JORNADAS DE TRABAJO HASTA SU IMPLANTACIÓN EN COLOMBIA.

En las leyes de MANU, dadas el año 1290 a. de J.C., se encuentran disposiciones que regulan la jornada laboral, que se fija en la siguiente forma: "El sol establece la división del día y de la noche para los hombres y para los

dices: la noche es para el sueño de los seres, y el día para el trabajo. Y así fué durante los tiempos antiguos y después en las corporaciones de oficios, en los que el régimen del trabajo se regulaba de manera que comenzaba al amanecer y finalizaba con la caída del Sol.

De tal forma, en invierno era limitado o poco más de 8 horas, en tanto que en verano alcanzaba a casi 16 horas por día. El trabajo debía efectuarse necesariamente de día, pues se carecía de la suficiente luz artificial como para poder ejecutar la labor durante el día.

Si bien el régimen de trabajo, en cuanto a las prestaciones durante la jornada, no habría sido establecido en la etapa corporativa con la precisión del Moderno Derecho Laboral, lo cierto es que disposiciones legales, ordenanzas corporativas y la costumbre fijaban determinado límite diario al esfuerzo productivo humano. Así, en España, señala HINGULON que en las cortes de los siglos XIV, y XVI fueron dictadas medidas sobre jornada de trabajo.

En Francia, las ordenanzas corporativas limitaban la jornada de trabajo fijándola generalmente en un total de 9 a 10 horas en invierno y de 12 a 14 en el estío, además,

el número de los días festivos era considerable; más, además los domingos, se holgaba en las fiestas solemnes, unos 30 en el transcurso del año, en las vísperas de las misas y medio día de los sábados.

Durante la Edad Media, y principios de la moderna, no se trabajaba de noche; la jornada se extendía generalmente de sol a sol, pero los periodos de descanso permitidos durante la misa reducían en mucho la prestación efectiva de los servicios y el desgaste físico de los trabajadores. Se consideraba que el hombre podría dedicar su actividad, sin límite alguno, a cualquier trabajo por el que la prestación de servicios alcanzaba hasta el extremo de las facultades físicas del trabajador, único término que se ponía a la jornada de trabajo. (106 G. CABANILLAS)

La Revolución Industrial se basó en jornadas de trabajo que llegaban a 14 y 16 horas diarias, e incluso las superaban en ocasiones. JOHN BAN, sostiene que las prolongaciones sucesivas de la jornada de trabajo, habituales durante buena parte del siglo XIX, aún consideradas desde el punto de vista particular y pecuniario de los fabricantes significaron un gran error. En su prisa por reembolsar los gastos de las maquinarias, los fabricantes o industriales estuvieron a punto de arruinar la maquinaria más preciosa, su gran

máquina madre, como la llama BLANQUI, de la cual depende todo éxito. Advertieron aquellos, que, con ésta máquina de carne y sangre, una hora más de marcha por día no representaba aumento productivo proporcional a ese lapso, pues, en realidad, más allá de cierto límite, de una hora de reposo se traducía luego en mayor rendimiento que una hora más de trabajo de un obrero ya extenuado. Por eso indica MAE, como expresión tonta y cruel, la de aquel fabricante americano, que señalando con el dedo a su obreras, entretenidas en jugar en los campos, dijo: "Que derroche de Sol de Dios".

En realidad, durante la época medieval, como en los siglos XVIII y XIX, se hizo alarde despilfarro de la mano de obra, que tenía muy escaso valor, millares de obreros trabajando durante años en la construcción de las magníficas catedrales que en Italia y en España siguen admirándonos. Esas obras revelan, al mismo tiempo que el genio de sus artifices, la baratura de la mano de obra, - ejemplo del poco valor concedido al factor tiempo. A ello debe agregarse que el fervor religioso de la época llevaba a extremar la corporación de artistas y operarios.

La caída de las corporaciones de oficios y el advenimiento del maquinismo representó una substancial modifica-

ción en la duración del trabajo. Las jornadas laborales se hicieron más intensivas y la voracidad de los empresarios los llevaba a amortizar, manteniéndolos en constante actividad, las máquinas en el menor plazo posible. La prolongación del esfuerzo pareció, además, justificarse con motivo de que la máquina sustituía el esfuerzo del trabajador de tal forma que no se le exigía gastos de energía.

Ya a principios del siglo XIX comenzó a ser una divisa de las clases trabajadoras la disminución de la jornada laboral. Sin embargo, la jornada de trabajo limitada no es cosa nueva: ADAM SMITH, en su libro "la riqueza de las naciones", había ya como si la jornada de 8 horas hubiera sido en Inglaterra la duración ordinaria del trabajo entre los obreros. Más a ROBERTO OWEN, se debe el primer ensayo, en gran escala y con base científica, de la reducción de la jornada de trabajo, realizado en la célebre hilandería de algodón de NEW-LANARK, terreno tan fértil en reformas sociales fecundas. Iniciándose con una jornada laboral de 16 horas, fué ésta reducida a 12-1/2, y luego a 11-1/2 hasta que en 1816, fijó la de 10-1/2. Este ensayo, como otros realizados por fabricantes osados, y las experiencias favorables constituyeron un antecedente para la limitación progresiva de la jornada

de laboral.

Una popular canción inglesa, ródica a cuatro octos, las aspiraciones de los trabajadores; formulaban así sus primeras reivindicaciones de carácter social. (La popular canción decía así :

" EIGHT HOURS TO WORK,
EIGHT HOURS TO PLAY,
EIGHT HOURS TO SLEEP,
EIGHT SHILLINGS A DAY.

o sea, ocho horas de trabajo, ocho horas de recreo, ocho horas de descanso, ocho chelines por día).

Por ahí que las 8 horas de trabajo respondían a otras tanto por recreo, y también a 8 horas para descanso; a más de una remuneración holgada para aquel momento de la historia laboral.

Un movimiento de amplia envergadura se produjo con el fin de limitar a 8 horas diarias y en 48 semanales el trabajo.

El problema fué debatido en las Conferencias de Berlín de 1890; en la de Berna de 1906; y en la del 1913, en las que se elaboró una carta del trabajo; se llega así al tratado de Paz de Versalles, cuyo art. 427 estableció en su inciso IV: "la adopción de la jornada de 8 horas y de la

semanal de 48, para los países que aún no la hubieren adoptado".

La evolución posterior es para lograr una mayor reducción en los horarios de trabajo. Se ha logrado en tal sentido, en algunos países, y para determinadas actividades, el horario de trabajo de 40 horas semanales, la semana de 5 días de trabajo es ya realidad en muchos países, con lo cual se cierra un ciclo histórico cuyas proyecciones hacia el futuro son imprevisibles.

Como lo hemos anotado, en los sistemas capitalistas se hace necesario de que la Seguridad Social orientada y dirigida por el Estado, intervenga en la regulación de las jornadas de trabajo, ya que así, la parte débil en la relación obrero-patronal cuenta con el apoyo del Estado, evitando así, el desgaste físico de la persona, por las exigencias laborales del patrono.

Las partes pueden convenir libremente, en el contrato de trabajo, determinadas situaciones relativas a la prestación de los servicios; pero no le es dable superar el límite que el legislador ha establecido con respecto a la jornada laboral; de manera que, aún cuando el trabajador lo consienta y el patrono lo quiera, la duración del trabajo

lación de la jornada laboral; de otra la intervencionista, la que ha logrado prevalecer, por la cual se estimaba un deber de los poderes públicos intervenir con el fin de limitar, en sus justos términos, la jornada máxima de labor para los trabajadores.

Los argumentos en contra de la intervención estatal son de cierto peso. Se declara que patronos y trabajadores deben ser libres en la fijación de su horario de trabajo, y que la limitación de la jornada laboral produce, en definitiva, una disminución de la producción; pues, cuanto menor tiempo dedique el trabajador a su trabajo, menor resulta su rendimiento.

Ese argumento no es cierto más que en parte. Si a la reducción de la jornada laboral no sigue una reestructuración técnica para aprovechar el tiempo disponible del trabajador, de tal manera que continúe produciendo por lo menos igual que antes, se acrecienta el costo de producción, que revierte acto seguido en la necesidad de una disminución de los salarios o en un aumento del costo de la vida. Sin embargo, como norma, toda reducción de la jornada de trabajo no implica necesariamente una disminución de la producción; sino la reorganización inmediata por los técnicos de la industria, del sistema de trabajo, para ajustar sobre nuevas bases la capacidad de producción y los pre-

cios de los artículos. De momento resulta una economía de tiempo por parte del trabajador, pero poco después se convierte en un aumento ponderable de su actividad, a la que se encuentra obligado para ponerse a tono con el nuevo ritmo impuesto por la organización industrial mecánica.

Así, la reducción de la jornada de trabajo no es paralela a la reducción de la actividad. Al disminuir la jornada, como norma, se exige igual actividad del trabajador. Más, por otra parte, con la reducción de la jornada se logra una economía de tiempo y, con ello, la posibilidad de que el trabajador preste mayor atención a la labor encomendada. Esa atención, cotizada hoy como trabajo, va cediendo conforme pasan las horas de servicio del trabajador. La calidad de la producción disminuye y los riesgos del trabajo aumentan; las pérdidas por deterioro del material resultan también mayores.

Como afirma DESPONTIN, "La jornada, en especial no se gobierna por la autonomía de la voluntad o por la vocación del empleador o empleado, como no se consulta al niño sobre la conveniencia de asistir a la escuela, o al insano sobre la dirección de sus negocios. En estas respectivas materias, obrero, niño o insano son incapaces de formular más decisiones." Esa es la causa por la cual

cabe sostener que la cuestión del horario de trabajo es sumamente importante desde el punto de vista del Derecho, de la Economía y de la Medicina; y por ello se afirma que "la lucha por la disminución del horario de trabajo es la lucha humana por la vida, y la lucha por una vida humana".

"OWEN. Al expresar que 8 horas de trabajo y una buena organización podrían crear superabundancia de riqueza para todos, se adelantó mucho a su tiempo. Para justificar la limitación de la jornada a 8 horas daba las siguientes razones:

- a. Porque es la jornada más larga teniendo en cuenta el vigor medio y concediendo a los débiles tanto derecho a la vida como a los fuertes, que la especie humana pueda resistir conservando la salud, la inteligencia y la tranquilidad de espíritu.
- b. Porque los descubrimientos físicos y químicos modernos hacen innecesario un esfuerzo mayor;
- c. Porque con 8 horas de trabajo y una buena organización industrial se pueden crear suficientes riquezas para todos;
- d. Porque nadie tiene derecho a exigir de sus semejantes un trabajo mayor del que es preciso, para atender a las necesidades de la sociedad, con el solo fin de enriquecerse;

e. Porque el verdadero interés de cada uno consiste en que todos disfruten de buena salud y estén satisfechos. "

Fué vieja aspiración de los trabajadores la aplicación de la ley de los tres ochos, consistente en 8 horas de trabajo, 8 horas de descanso o de esparcimiento y 8 horas de sueño. La experiencia vino a demostrar que era acertada esa división, por lo menos dentro del orden de actividad que corresponde a la gran industria más generalizada en los países europeos. En un individuo normal 8 horas de trabajo pueden ser soportadas sin menoscabo para la salud, siendo su rendimiento suficientemente intensivo para lograr una producción, sin necesidad de ampliar su presencia en el lugar de trabajo; ya que mayor lapso representa un rendimiento inferior, las 8 horas, como medida general de trabajo, se han adaptado ante consideraciones de carácter social, económico, fisiológico y técnico, aunando interés, ello siempre dentro de un concepto determinado en una época dada.

La reducción de la jornada de trabajo descansa más en razones científicas que en motivos de orden humanitario. Espero son muy diversos los fundamentos invocados para provocar la intervención legislativa; se han escri-

"SERVICIO DE INVESTIGACIONES Y ESTADÍSTICA"
 BIBLIOTECA
 UNIVERSIDAD DE CHILE

mido consideraciones relativas a la salud de los trabajadores y a su vida familiar y cívica; también, la cuestión de la limitación de la duración del trabajo ha sido ligada a la del paro forzoso; se han planteado igualmente sobre un terreno ideológico o político y se han formulado así mismo razones humanitarias.

FACTORES SOCIALES DE LAS JORNADAS DE TRABAJO.

Las jornadas de trabajo excesivas repercuten naturalmente sobre la salud del trabajador. Se ha afirmado que no es trabajo, sino la continuidad del trabajo la que mata; y se demuestra con evidencia, que al acortamiento de la jornada laboral ha seguido, como su natural consecuencia, un aumento de los años de vida de los trabajadores. Cuando la jornada laboral es excesiva, el número de accidentes de trabajo aumenta, como su secuela de enfermedades profesionales; el trabajador sometido a un exceso de trabajo decae y, quebrantada su salud, olvida sus obligaciones familiares y el agotamiento hace presa de él. La fatiga y el agotamiento provocan otros males cuyas consecuencias influyen tanto en la persona física del trabajador como en sus condiciones morales.

Largas jornadas de trabajo llevan al uso de estimulantes de diversa clase, entre los que se encuentra el

alcohol. Lo mismo que la ociosidad constituye un mal, el exceso de trabajo perjudica, llegando a anular el rendimiento por el cansancio y la fatiga.

"EAF señala que la historia de la reducción gradual de la jornada de trabajo, en los principales países industriales del mundo, nos muestra cómo ante cada disminución (de 14 horas a 12, de 12 a 10, de 10 a 9), se han encontrado siempre, en los músculos y en la cabeza de los trabajadores, recursos inesperados; se ha logrado, naturalmente, un aumento de la producción favorecido por el perfeccionamiento de las máquinas, y por la agilidad cada vez más grande de los agentes personales de la producción. "

Otro resultado inmediato de la menor jornada laboral ha consistido en oportunidades más numerosas para los deportes para el mayor desarrollo físico de la población trabajadora.

Se ha reducido también muy notablemente el obrero de la bebida, antaño consecuencia forzosa de un trabajo excesivo, porque el trabajador, como se ha dicho, fatigado del esfuerzo continuo requerido por largas horas de trabajo, se veía obligado a buscar en la taberna alivio a esa

tensión.

Nosotros consideramos que en el punto de la jornada laboral no sólo deben estar ellos limitados a 8 horas diarias, sino a 5 días hábiles, ya que en ciertas zonas como las nuestras, en que el calor del trópico fatiga con más frecuencia que en otras partes del país, se hace necesario adoptar dichas medidas, también es aconsejable sostener y mantener todos los días festivos que actualmente se encuentran incorporados en nuestro estatuto laboral, e impedir su desplazamiento para los domingos, ya que el trabajo continuado produce lo que los franceses denominan surmenage, voz que significa, agobio, agotamiento o cansancio acumulado, extenuación, fatiga o decaimiento que todo esfuerzo prolongado en demasía termina por provocar en el individuo. Es así cierto que todo trabajo excesivo, en duración o esfuerzo, conduce al agotamiento físico, a la atrofia moral e intelectual del que se entrega a él razón por la cual el Estado tiene interés, para impedir la degeneración de la raza, en proteger a los trabajadores contra ellos mismos y contra aquellos que los explotan.

Lo que significa el esfuerzo del trabajo ha sido expuesto por JONES en los siguientes términos: "En el transcurso de un período de trabajo se advierten dos modalidades

das en el obrero; la inicial, en la cual el rendimiento se acrecienta y en su organismo ocurren fenómenos químicos y físicos que permiten condiciones favorables para la creación de energías que facilitan la labor y que, al ponerse a tono, logran la concentración del individuo en el trabajo que ejecuta; en ese momento de absorción por la tarea que él realiza, da una sensación de placer y satisfacción. Después de ese período inicial, el esfuerzo se transforma lentamente en doloroso y se conoce al instante, como consecuencia de la fatiga en esta marcha, en que el trabajo debe sostenerse con un esfuerzo de voluntad; es decir, la tarea ha perdido el carácter de ritmo agradable para transformarse en penosa, se llega al cansancio, a la disminución de la aptitud para proseguir; y si se prolonga aún, hasta el agotamiento, el individuo deja de ser ente creador y fisiológicamente debe ser considerado como un enfermo."

LA ADOPCION MUNDIAL DE LA JORNADA MAXIMA DE 8 HORAS.

La primera ley por la cual se fijaba en 10 horas la jornada máxima de trabajo fué aprobada por el Parlamento Inglés en 1847. Poco después el gobierno provisional de Francia dictaba el Decreto del 2 de marzo de 1948, que no tuvo aplicación práctica, y por el cual se establecía la jornada de 10 horas para Paris y la de 11 horas para las provincias.

La ley del 9 de setiembre del mismo año fijó la jornada la
 boral máxima en 12 horas; pero eran numerosas las excepcio
 nes ampliadas éstas por el Decreto del 17 de mayo de 1851,
 que poca eficacia práctica tuvo esa vacilante medida.

La jornada de trabajo de 8 horas fué aplicada por vez
 primera en SIDNEY de 1855, limitada a los trabajadores de
 la construcción; y con carácter general, en MELBOURNE, el
 29 de abril de 1856. Muchos años después, el Tratado de
 Versalles y los inspirados en él propusieron como objetivo
 allí donde no hubiera sido alcanzado aún, el de la jornada
 de 8 horas. La primera convención adoptada por la Confe-
 rencia de la Organización Internacional del Trabajo fué la
 de limitar la jornada laboral a 8 horas diarias (48 sema-
 nales) en todos los establecimientos industriales.

"En Europa, Alemania fijó la jornada de 8 horas para las
 empresas industriales y mineras, por decreto del 13 de no-
 viembre de 1918, beneficio extendido por Decreto del 18 de
 marzo de 1919 a los empleados. Bélgica por ley del 14 de
 junio de 1921; Francia por la ley del 23 de abril de 1919,
 y Holanda el 1° de noviembre de 1919, adoptaron las 8 horas
 de trabajo. Italia por Decreto Ley del 15 de mayo de 1919,
 estableció la jornada de 8 horas para los trabajadores ferro

viarios, y marítimos; y amplió los beneficios de la limitación de la jornada, por Ley del 15 de marzo de 1923 y reglamentó el 10 de setiembre del mismo año, a los obreros y empleados de la industria y del comercio y a los trabajadores agrícolas, Polonia el 23 de noviembre de 1918, Portugal el 10 de mayo de 1919, Rumania el 8 de abril de 1918, Suecia el 1° de enero de 1920 y Suiza el 12 de marzo de 1919, implantaron así mismo la jornada de 8 horas.

En España la legislación referente a la limitación de la jornada de trabajo se inicia, sin considerar las reducciones a las mujeres y a los menores, en 1902 cuando se estableció la jornada de 8 horas para los obreros del Estado. La ley del 27 de diciembre de 1910 y el Real Decreto del 29 de agosto de 1913 reglamentaron la jornada en la industrial textil:

Numerosos decretos antecedieron al del 3 de abril de 1919 por el cual se implantó la jornada de 8 horas, decisión ratificada por el Decreto del 1° de julio de 1931 que dispuso fuera de 8 horas diarias la duración máxima legal de la jornada de trabajo y modificó en algunos puntos el citado Real Decreto de 1919. España puso en vigor el principio legal de la jornada de 8 horas antes de ser adoptado por la Primera Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en WASHINGTON en 1919.

En América aparte de los interesentísimos y humanitarios antecedentes de las leyes indias, olvidadas en el siglo XIX, creemos que fue Chile el primer país en aceptar la limitación de la jornada de trabajo, en 1908, fijándola en 8 horas para los trabajadores del Estado, siguióle - Cuba, que determinó dicho régimen por Decreto del 26 de enero de 1909. De aplicación general a todos los trabajadores, fué el Uruguay el primer país hispanoamericano que implantó la jornada de 8 horas, como máximo legal, por ley del 15 de febrero de 1915, donde se comprendía a la totalidad de los trabajadores al servicio de empresas privadas y también a los obreros y empleados en trabajos realizados por el Estado, se sigue cronológicamente Perú, que estableció legalmente la jornada máxima de 8 horas el 15 de enero de 1919.

En Colombia, nuestro C.S.T., decreto 26263 y 3743 de 1950 en sus art. 159- 159- 160 y 161 se refieren a la jornada máxima legal de la jornada ordinaria de trabajo es de 8 horas al día y de 48 horas a la semana, salvo las excepciones que a continuación se enumeran:

- a. En las labores agrícolas, ganaderos y forestales la jornada máxima es la de nueve (9) horas al día y de 54 a la semana;

- b. En las actividades discontinuas o intermitentes y en las de simple vigilancia la jornada ordinaria no puede exceder de 12 horas diarias.
- c. En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas el gobierno puede ordenar la reducci3n de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto.
- d. En los trabajos autorizados para menores de 16 años las labores no pueden exceder de 6 horas diarias, y el Decreto 2058/951 (octubre 4) estableci3 tambi3n limitaciones en la jornada a ciertos trabajadores, como por ejemplo, pilotos y copilotos de Empresas de aviación comercial diciendo que no podrían exceder de 90 horas como máximo en cada lapso de 30 días. Tambi3n se refiri3 este Decreto a los radiooperadores limitándolos a 6 horas diarias en aquellas estaciones centrales de intenso movimiento aéreo.

Como puede apreciarse, en éste punto de la jornada del obrero, toca a los Estados regular dichas jornadas, ya que en un exceso en ella, produce además de un irreal aumento en la producción un acentuado agotamiento acortando así la salud del obrero y como lo hemos señalado, la Seguridad Social no es solo indemnización por pérdidas en la salud, in-

válidas o suerte, sino un mejoramiento total en la situación de la persona, ya sea en el campo de la salud, de la vivienda, salarios, educación, etc.

La guerra mundial de 1939-1945, impuso a los países beligerantes la necesidad de derogar transitoriamente la limitación de 8 horas en la jornada laboral, a causa de los problemas de las industrias militares y de las ordinarias, escasas de mano de obra. Pero tan pronto como la guerra finalizó, dichas excepciones fueron derogadas; y de nuevo se revela una orientación tendiente a reducir la jornada de trabajo a 40 horas semanales, aspiración hecha ya realidad en algunos países como Francia.

Antes de que la jornada máxima de trabajo de 8 horas fuera sancionada por la O.I.T. (organización internacional del trabajo), numerosos países europeos y americanos la tenían implantadas, unas veces por costumbre o iniciativa individual de patronos y otras como consecuencia de convenios bilaterales entre empresarios y trabajadores, y en algunos países por imperativo legal.

Sería ideal que en nuestro país, se adoptara la jornada de 40 horas semanales, por razones no sólo del clima en lo que se refiere a nuestras zonas de la costa, sino por la ma-

74

la dieta que consumimos nosotros los colombianos, dieta insuficiente en calorías que nuestros organismos necesitan para rendir en forma adecuada, y reducir a cinco días la semana de trabajo por las mismas razones.

C A P I T U L O V

LA SEGURIDAD INDUSTRIAL.

No solamente debe intervenir el Estado regulando las jornadas de trabajo con el fin de evitar el abuso de los patronos sino también en dirigir y vigilar las condiciones de seguridad con que trabajan los obreros. Es de vital importancia este punto para evitar grandes tragedias personales como la que ocurrió el 19 de junio de 1945 en la mina de cobre "El Teniente" de la BRADEN COPPER COMPANY, situada a 2.300 metros de altitud en los ANDES, al sur de Santiago (Chile). A aquel día terrible murieron 355 personas, en lo que pronto se llamó "la tragedia del humo".

Los investigadores quedaron atarrados ante lo insignificante de la causa de uno de los mayores desastres industriales de IBEROAMERICA. En efecto, unos herreros que trabajaban en el interior de la mina habían olvidado una lata de aceite en una fragua. Una llamarada que sólo ocasionó daños materiales por valor de 500 dolares, envió ráfagas de mortífero monóxido de carbono por los túneles cercanos. En pocos minutos muchos hombres que no sufrieron una sola quemadura cayeron muertos donde estaban.

Los Estados tienen el compromiso de velar por la seguridad de sus asociados en materia tan importante como la Seguridad Industrial, diríamos que un aporte significativo sería por ejemplo, el de crear facultades en donde salgan ingenieros especialistas en seguridad industrial, no sólo como una necesidad de las Empresas privadas en tener estos importantes asesores a sueldo, sino que debería ser un subsidio del Estado para beneficio y protección de la gran masa trabajadora del país, también crear estímulos para aquellas empresas que registren el menor número de accidentes en sus talleres e instalaciones.

Nuestro Ministerio del Trabajo por conducto de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, hoy DIVISION DE MEDICINA DEL TRABAJO, ha dictado normas y resoluciones que tienen que ver con el tema que nos ocupa, señalaremos algunas de ellas.

NORMAS SOBRE SEGURIDAD INDUSTRIAL.

Resolución N° 20 de 1951, sobre el Reglamento de Higiene y seguridad para aquellos patronos que tengan a su servicio más de 10 obreros.

Resolución N° 20 de 1951- Julio 11 (cont.), sobre los reglamentos de protección personal

de los trabajadores.

Decreto Ejecutivo N° 239 de 1965-Pro. 10, sobre exámenes médicos y expedición de carnet de salud para los obreros y servicios médicos en general.

Resolución N° 1176 de 1970-Agosto 6, sobre seguridad y sanidad en las minas de carbón.

Sobre la seguridad en las minas este mismo Decreto señala una serie de normas que se refieren a: las concentraciones máximas de polvos y de gases nocivos, es decir, que la presencia de monóxido carbónico, monóxido de carbón, óxido de nitrógeno y otros debe estar dentro de ciertos límites, o sea aquella cantidad que no afecte los organismos, también a las ventilaciones, iluminación y temperatura.

El capítulo VI de dicho Decreto se refiere a los Programas de Seguridad y Normas, dice así, el art. 14 "En toda mina de carbón debe llevarse a cabo un programa de seguridad orientado al logro de los siguientes objetivos:

- a. Instrucción de personal sobre el correcto uso de equipos, herramientas, elementos de protección, y métodos seguros de operación.
- b. Frecuentes inspecciones de Seguridad a fin de conocer el estado de equipos, herramientas, materiales y métodos de trabajo.

- c. Preparación de informes sobre accidentes, y
- d. Análisis de todos los accidentes con el fin de determinar sus causas con prontitud y adoptar las medidas adecuadas para su corrección y prevención.

Sobre las normas de Seguridad en este campo de las minas, es muy importante lo dispuesto por el Art. 16, de la Resolución 1176 de 1970, que dice: "Todo propietario de mina de carbón debe dar cumplimiento a las siguientes normas de seguridad:

- 1. Realizar chequeos periódicos de detección de posibles emanaciones de gas grisú, por medio de aparatos en socavones y fuentes de trabajo de las minas para controlar, vigilar y tomar las medidas necesarias para diluir el gas por medio de la ventilación natural o artificial.
- 2. Tomar las medidas necesarias en caso de presentarse manantiales de agua, o acumulaciones naturales de aguas (capas acuíferas), para evitar inundaciones en los frentes de trabajo, riesgos de derrumbes, etc.
- 3. Asegurar los entibrados e inspeccionar continuamente paredes y techos de túneles y socavones, para evitar desprendimientos o desplome de losas, rocas o carbón de los montos.

4. El capataz o encargado de la vigilancia de cada mina de instruir a los trabajadores nuevos que ingresen a laborar a los socavones, sobre el trabajo que va a ejecutar, el terreno que debe transitar en el subsuelo, los peligros que ofrecen las condiciones de las minas, etc.
5. El propietario o administrador de cualquier mina que sea informado por un trabajador sobre situaciones anormales que se presenten dentro de los socavones o frentes de trabajo, que ofrezcan peligro para la vida de los trabajadores, deberá tomar las medidas necesarias para corregir prevenir riesgos de accidentes en el ^{po} menor tiempo posible.
6. Impedir la entrada a los socavones, galerías cruzadas, etc. de las minas, a personas extrañas o en estado de embriaguez.
7. Prohibir taminantemente a los trabajadores que introduzcan dentro de los socavones elementos fácilmente inflamables, como fósforos, encendedores, etc.

Como puede apreciarse, las normas sobre Seguridad Industrial son de una importancia básica, en el desarrollo y explotación de cualquier industria. Por eso la vida y el organismo del trabajador deben protegerse mediante un efectivo programa preventivo, también las máquinas, equipos, -

instalaciones y materiales en general.

Esta seguridad industrial de que hablamos está constituida por el conjunto de medidas técnicas destinadas a conservar la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores, como también las medidas tendientes a conservar las instalaciones y materiales de la industria para que no constituyan peligro para la vida del trabajador, ni para la producción de la industria en general. La experiencia obtenida y cuidadosamente analizada han formado una filosofía en la prevención de accidentes, de ahí que hoy se presentan como postulados los siguientes puntos:

- a. Los accidentes no ocurren casualmente. Para llegar a ellos han ocurrido una serie de factores conocidos, y por lo tanto previsible. El accidente es el resultado de actos inseguros de las personas o de las condiciones físicas o mecánicas peligrosas.
- b. Los accidentes son causados en su mayoría por fallas humanas.
- c. La repetición continuada de un acto inseguro. Por des conocimiento del peligro que conlleva, trae como consecuencia final el accidente.
- d. Los motivos básicos de los actos inseguros son:
 1. Incomprensión de las normas de seguridad.
 2. Falta de conocimiento de las mismas.

3. Incapacidad física.

4. Deficiencia ambiental.

Los programas de prevención de accidentes deben tener los siempre en práctica.

e. La gravedad de la lesión es fortuita, lo previsible es el accidente mismo.

f. Los métodos de control de accidentes aumentan la producción y disminuyen los costos.

g. La gerencia o dirección debe asumir la responsabilidad de las campañas de prevención, para lograr efectividad.

h. El Supervisor es el hombre clave de un programa de seguridad.

CONSIDERACIONES DEL TRABAJADOR CON RESPECTO A LA SEGURIDAD.

En este punto vamos a ver cuales son las circunstancias y motivos por los cuales los trabajadores obran de tal modo que ponen en peligro sus vidas y las de sus compañeros de la hora:

1. Es posible que el trabajador considere:

Que es mas sencillo menos molesto o mas rápido el procedimiento menos seguro.

Que la modalidad imprudente es la mejor.

Que las precauciones de seguridad están demás porque -

1. tienen la certeza de poder cuidar de su persona en cual

quier circunstancia.

Que está perfectamente capacitado para decidir su propia manera de trabajar.

Si gana más cuando rinde más, descuida la seguridad para aumentar la producción.

O sencillamente puede ignorar o no conocer la existencia de un método seguro.

El medio ambiente físico de trabajo en la seguridad.

Donde hay incomodidad, desorden, falta de resguardos de las maquinarias, falta de elementos de protección al trabajador los accidentes se suceden mas a menudo, por eso se debe acondicionar el ambiente del trabajo dentro de una atmosfera de comodidad y sanidad.

Las relaciones humanas son el trato del hombre con el hombre. Una buena política de relaciones humanas incluye la consideración y el respeto de los sentimientos y la dignidad del trabajador, y que su trabajo se desarrolle en las condiciones ambientales y sociales mas favorables. No podemos esperar que el trabajador se encuentre satisfecho si está rodeado de peligros o si su dignidad es menospreciada. Las malas relaciones entre patronos y trabajadores son causa de accidentes.

A la fatiga y aburrimiento.

La fatiga reduce la atención del trabajador, entorpece sus movimientos y hace descuidar las precauciones.

Algunas personas se adaptan al trabajo monótono, ya que lo hacen automáticamente y sin pensar. A otras, por el contrario, les irrita esa monotonía y tratan de encontrar variaciones, y sufren, entonces un accidente.

Experiencia e inexperiencia.

La mayoría de los trabajadores inexpertos son adolescentes y la mayoría de los trabajadores avezados, adultos.

Los trabajadores inexpertos pueden distraerse por la multitud de impresiones nuevas que perciben, lo cual, unido a su falta de experiencia, aumentan los accidentes.

Los trabajadores experimentados no tropiezan con esa dificultad, pero su costumbre a los riesgos, a menudo, los hace menos cautelosos, lo cual constituye un factor negativo. Un ejemplo típico es el gran número de accidentes, debidos a la electricidad, que sufren los electricistas.

Predisposición a los accidentes.

Ciertos trabajadores son más propensos a accidentes que otros; con frecuencia se dice que tienen predisposición a los accidentes de trabajo. Ello puede deberse a un defecto de -

carácter como, por ejemplo, la vanidad, el desconfío o la nerviosidad. Conociendo sus defectos el trabajador puede corregirlos y vigilarse para evitar accidentes y para su perfeccionamiento personal.

En caso contrario, será necesario vigilarlo constantemente, a base de una esmerada supervisión.

Condiciones Fisiológicas.

Algunos accidentes pueden atribuirse no solo al estado físico en sí del trabajador, sino al factor psicológico; al sentirse enfermo o al sentir algún dolor, especialmente en el caso de individuos nerviosos. De ahí, la importancia de los exámenes preocupacionales y períodos para controlar el estado físico de los trabajadores.

Motivos de la prevención de accidentes.

En lo moral, la prevención de los daños previsibles en el ser humano es una responsabilidad que nos atañe a todos directamente y estamos en la obligación de evitar.

En lo social, pues los accidentes afectan a un enorme núcleo de población que depende del trabajador lesionado y por consiguiente debemos evitar esta grave daño.

En lo económico, pues la acción destructora de los accidentes sobre la eficiencia y la productividad, llega hasta afectar gravemente la economía nacional.

La Seguridad Industrial vela por el bien del trabajador y de la empresa.

Por esto toda campaña de prevención de accidentes es una inversión que ayuda a disminuir los costos de operación de una empresa y a preservar al trabajador de los peligros involucrados en su trabajo.

El Supervisor, como responsable del trabajo de sus operarios, debe conocer que es y cómo se aplica la Seguridad, para buscar que el trabajo se desarrolle en las mejores condiciones de Seguridad.

Todo Gobierno no solo debe dictar leyes sobre la organización política del país, sino también velar porque en el desarrollo de la explotación de determinadas industrias se sigan normas sobre seguridad, para evitar catástrofes y siniestros no solo para la economía del país, sino por las pérdidas humanas que resultan de la inseguridad en determinados oficios.

C A P I T U L O VI

EL DESEMPEÑO. ASPECTOS GENERALES.

Otro de los temas materia de nuestro estudio y análisis en esta tesis sobre la Seguridad Social es el referente al desempleo, este tema en nuestro país ha venido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años, a medida que se manifiesta una manifestación más visible, de desocupación abierta de gran cantidad de personas físicamente aptos para trabajar, se observa en volúmenes creciente dentro de nuestras ciudades principales.

Hasta 1961, la única fuente de estadística seria sobre el tema lo constituía el censo de población de 1951, que, entre otras cosas, permitía calcular tasas de desempleo por edades, sexos y regiones. Desafortunadamente, la nación no está en condiciones de financiar un censo de población con la frecuencia que una política de empleo significativo exige.

En 1961, el Centro de Estudios sobre desarrollo de la Universidad de los Andes, CEDE, decidió iniciar la investigación sobre desempleo y su estructura en nuestro país, por el sistema de muestreo a intervalos de tiempo regulares -

que permitiesen medir las variaciones en el nivel de empleo y por tanto la adopción de política para incrementarlo. Sin una cuantificación periódica, no habría manera de conocer el resultado de esas políticas.

- Es oportuno señalar en éste estudio del desempleo en nuestro país, los conceptos y comentarios del doctor Octavio Arismendi Posada, quién se manifiesta así:

"En las primeras etapas del proceso de desarrollo económico es necesario incrementar la producción agrícola con miras a satisfacer la demanda adicional de alimentos provenientes de una población urbana en crecimiento; elevar las exportaciones y proveer las materias primas para las nuevas industrias.

- El rendimiento de la agricultura pueda ser incrementado a través de la incorporación y uso de nuevas tierras o de mayor intensidad de la explotación de las tierras ya incorporadas, mediante la introducción de una nueva tecnología.

Hablaremos de tecnología de alta intensidad de capital o de alta intensidad de trabajo según la relación capital-trabajo que exige cada tecnología."

La tesis principal de este capítulo es que los gobiernos en los países poco desarrollados puede desestimular la

prematura o inoportuna mecanización de la agricultura, y a la vez alcanzar incrementos notables en el rendimiento de la agricultura y alta generación de empleo agrícola. El proceso de mecanización en la agricultura puede ser efectivamente reemplazado por técnicas de alta intensidad de trabajo, que a la vez incorporan innovaciones como las semillas mejoradas, como el uso de fertilizantes, la aplicación de pesticidas, el riego, etc. Para alcanzar estos objetivos (alta generación de empleo rural y aumentos en la producción agrícola) los gobiernos pueden utilizar políticas financieras y tributarias encaminadas a afectar el precio relativo del capital representado en equipo importado para la mecanización, cuando el capital puede ser exitosamente reemplazado por la fuerza de trabajo existente.

DESEMPLEO URBANO.

Michael Todaro ha escrito "...: Tanto en países con abundante fuerza de trabajo como de los países de abundancia de capital, se oyo hablar del creciente flujo de migrantes rurales hacia las áreas urbanas y de la incapacidad de la economía urbana para proveer de empleos permanentes para siquiera una minoría de estos trabajadores."

Esta descripción es consistente en el hecho de que muchos países en desarrollo crecen a una tasa del 4 ó 5 por

87

ciento anual en los centros urbanos mientras que la población rural crece en una tasa del 1 ó del 2 por ciento o menos.

La migración rural es causada por muy diferentes razones. Una de ellas es la imagen atractiva de la vida en la ciudad que los campesinos conciben a través de la información provista por el sistema educativo y por los medios de comunicación colectiva.

MIGRACION DE RANCHEROS
S I S T E M A

Buntington ha escrito: "La radio trae el lenguaje y las esperanzas de la ciudad a la aldea; el bus trae el lenguaje y las creencias de la aldea a la ciudad."

En una sociedad tradicional un porcentaje muy alto de la población total vive en las zonas rurales y trabaja en la agricultura. En esta sociedad hay un cierto equilibrio de la estructura jerárquica y en el tipo de la relación entre las pequeñas ciudades que son las únicas que suelen existir, y la población rural.

Cuando los medios de comunicación colectiva, las escuelas y las carreteras se extienden, entonces nuevas imágenes, valores, actitudes y expectativas empiezan a aparecer entre los campesinos.

> "En la práctica los campesinos van a la ciudad porque ellos esperan hallar mejores condiciones de vida, trabajo y otras satisfacciones. El proceso se acelera si la fuerza de trabajo es reemplazada por predios mecánicos y los trabajadores o peones rurales pierden su oportunidad de empleo.

No sugerimos que la causa básica de la migración rural sea la mecanización prematura de la agricultura pero en muchos lugares los trabajadores pueden ser forzados a abandonar el campo e ir a la ciudad sin la existente fuerza de trabajo es reemplazada por tractores y otros equipos mecánicos."

El reciente informe de la Oficina Internacional del Trabajo acerca del desempleo en Colombia dice que la adopción de métodos mecanizados en la agricultura ha sido una de las causas de rápido desempleo rural y de migración hacia las ciudades en algunos lugares. Tal proceso ha sido estimulado por la política del Gobierno de subsidiar las inversiones en bienes de capital a través de medidas consistentes o inconsistentes tales como las tasas de interés, los términos de los préstamos para financiar la adquisición de dichos equipos, las bajas tasas de aduana y la sobrevaluación de la moneda local respecto a la divisa internacional a través de niveles artificiales de cambio al exterior.

La gran contradicción de esta política, y ello también ocurre en otros países sub-desarrollados, es que el factor abundante en el país es la mano de obra semicalificada o no calificada, como la que normalmente se requiere en la agricultura, y el factor escaso y caro es el capital.

El mismo informe expresa sus temores acerca de los ulteriores efectos de mecanización adicional que está teniendo lugar en algunas otras áreas.

REPERCUSIONES SOCIALES DEL DESEMPEÑO.

"La migración a las ciudades ha tenido lugar a mayor velocidad que el crecimiento del empleo, no agrícola. Ello significa desempleo urbano.

La imagen dorada de la ciudad industrial que ofrece oportunidades para todos es una poderosa fuerza de atracción. La realidad es que los empleos no son suficientes en los sectores secundario y terciario de la economía.

Como lo hemos mencionado en el capítulo anterior, WALTER GALINSKY trató de establecer o medir la relación entre el empleo en las manufacturas y el empleo en las actividades terciarias para un grupo de países subdesarrollados. Encontró que el empleo en las actividades terciarias se incrementó sin consideración a los cambios en el sector de manufacturas y que por uno por ciento de incremento del empleo en las manu

facturas hubo un 0.6 por ciento de incremento de actividades terciarias.

Probablemente la razón para la reducida generación de empleo en las actividades secundarias y terciarias es la creciente tendencia a la mecanización en ambos sectores mediante el uso de tecnología de baja intensidad de empleo."

Samuel P. Huntington ha descrito cómo la persona desempleada se convierte en frustrada y por lo tanto en un elemento políticamente conflictivo.

Las pocas oportunidades de efectuar movilidad vertical (ocupación e ingresos) dentro de la ciudad, contribuyen a su mayor inestabilidad,.... en esta situación la participación política se convierte en el camino para el progreso del individuo socialmente movilizado. La frustración social lleva a proyectar demandas sobre el Gobierno y la expansión de la participación política refuerza dichas demandas.... La ausencia de oportunidades de movilidad vertical y el bajo nivel de institucionalización en la mayoría de los países en desarrollo produce una correlación entre la frustración social y la inestabilidad política. "

De acuerdo con Huntington, un nivel de movilización social mayor que el nivel de desarrollo económico produce -

frustración social. La frustración social lleva a una mayor participación en los procesos políticos. Un nivel de participación de las personas frustradas que sea más alto que aquel de institucionalización política, conduce a la inestabilidad política. Por institucionalización política se entiende el grado de aceptación y apoyo de que gozan las instituciones y procedimientos políticos de una sociedad.

La inestabilidad política tiene un efecto negativo sobre el proceso de desarrollo económico tanto en la actividad pública como en las actitudes y acciones de los empresarios privados.

La inestabilidad política trae el cambio de personas en los cargos públicos directivos y nuevos criterios y programas diferentes a los anteriores, en las agencias gubernamentales. En muchas ocasiones la totalidad de la política sobre desarrollo se cambia. Este hecho produce inmensos depilfarros de recursos y tiempo.

En el sector privado estos cambios inducen un sentimiento de incertidumbre hacia el futuro y reducen la confianza en la capacidad de las instituciones gubernamentales para jugar el papel que les corresponde, de manera -

efectiva. Entonces el capital doméstico se fuga y el extranjero no viene; la gente empieza a enviar ahorros fuera del país y la tasa de crecimiento interno se reduce.

No tratamos de sugerir que la migración del campo a la ciudad es mala o no de ocurrir. Nuestra preocupación versa sobre la velocidad del proceso. WILLIAM NICHOLIS dice al respecto: "La idea de que el desarrollo económico requiere que un gran número de campesinos abandonen la agricultura está por encima de duda para virtualmente, todos los países subdesarrollados, a largo plazo. Sin embargo, como una guía para el establecimiento de metas y prioridades a corto plazo, particularmente entre el desarrollo agrícola e industrial, esta idea es, en mi opinión, no solo desorientadora sino completamente errónea."

POLITICAS Y FORMULAS PROPUESTAS CONTRA EL DESEMPLEO.

Nos referimos en nuestro estudio de la Seguridad Social, al desempleo, porque consideramos que es función del Estado procurar a sus asociados fuentes de trabajo con el fin de mantener a la población económicamente activa produciendo para el país riqueza, sosteneamos que si hay seguridad social, hay Progreso, y ello es, como hemos visto en el curso de nuestros planteamientos algo lógico que resulta como consecuencia de aplicar los recursos humanos disponibles a las riquezas natu-

rales o frentes de trabajo consiguiendo con ello riqueza y progreso.

Podríamos decir aun más, de que el orden público y la Paz Social, dependen en muchas ocasiones si no siempre, del bajo o alto índice de desocupados en el país, porque la experiencia nos lo indica, de que un alto porcentaje de desocupados es material fértil y disponible para la delincuencia, de ahí que las investigaciones criminales que se han adelantado nos arrojan como común denominador, de que todo aquel que ha infringido la ley penal, ha sido en últimas por encontrarse en un estado de ocio, que lo ha impulsado a delinquir, único medio de poder sostenerse él y su familia. Por eso el Estado debe estar atento en crear y reducir el número de desocupados en el país, creando fuentes de trabajo.

Se ha hablado mucho de la industria de la construcción, como una de las que más personal vincula a las obras, pero también hay otras como la ganadería y aún la pesca, riqueza que podríamos decir se encuentra virgen.

De no fijarse una política que estimule la generación masiva de empleos adecuados, la situación social será insostenible a corto plazo y ello porque cada día tenemos un ar-

mento en la población, económicamente activa o fuerza de trabajo, de ahí que siptemor a equivocarnos digamos que los desempleados urbanos tienden a ser más jóvenes que los ocupados, y es esa juventud inactiva precisamente la que ocasiona los grandes trastornos sociales convulsionando las sociedades; o se crean frentes de trabajo o se adoptan políticas de control demográfico en forma acentuada, e la alternativa radical será la Rebelión.

Qué fenómenos son los culpables de tanto desempleo en el país?

Para saberlo es necesario analizar la evolución histórica de la producción, la población y el empleo antes de pasar revista a algunas hipótesis que pretenden explicar la inter-relación de estas variables en el caso colombiano.

En el informe de la O.I.T., hay un cuadro que resume en forma clara la relación población-empleo. El crecimiento demográfico se realizó entre 1951 y 1965 a una tasa promedio del 3.1% anual, la población en edad de trabajo se incrementó en 2.9% anual debido a una disminución en las tasas de participación, la fuerza de trabajo solo aumentó en 2.5% anual, finalmente el empleo creció a un ritmo medio del 2.1%.

La diferencia entre el incremento anual en la fuerza de

trabajo y el empleo se convierte en aumento del desempleo y subdesempleo abierto de la mano de obra. De esta manera se explica la tendencia encontrada por todas las encuestas sobre desempleo al incremento secular de este último.

El problema, entonces tiene dos alternativas: o se disminuye el ritmo de crecimiento, como lo anotamos arriba, de la fuerza de trabajo o se mejora la capacidad de generación de empleos productivos en la economía. La primera alternativa tiene claras limitaciones si se pretende retirar a actividades improductivas (escuelas, hogar, etc.) una parte significativa adicional de la población en edad activa; si se busca únicamente limitar el crecimiento demográfico, los efectos solo se harán sentir a largo plazo - (no antes de 15 años como dice la O.I.T.). Por tanto no queda más solución de corto plazo que aumentar la demanda de la economía por mano de obra. Esto nos lleva a estudiar cuáles son los sectores económicos que han venido generando empleo hasta el momento y qué les ha impedido hacerlo más rápidamente.

En 1951, el 54% aproximadamente, de las fuerzas de trabajo se dedicaba a faenas agrícolas: el sector manufacturero tenía el 12.3%, correspondió 7.4% al sub-sector artesanal;

los servicios de todo tipo, alrededor del 28.6%, el resto se dedicaba a la construcción y minería.

En 1964, sólo el 47% de la fuerza de trabajo estaba en la agricultura, aunque el número absoluto de personas había aumentado; las manufacturas habían incrementado ligeramente su participación, a 12.8% aunque el sub-sector artesanal seguía teniendo mayoría con 7.2% los servicios, en cambio, habían pasado a absorber el 34% de la fuerza de trabajo.

Es obvio que la mayor parte del incremento en la fuerza de trabajo no agrícola (predominantemente urbana) se había vinculado o buscaba trabajo en el sector de servicios.

Las tendencias arriba anotadas se manifiestan aún en la Encuesta Nacional de Hogares del INAH, para 1970 la cual muestra cómo la proporción de personas ocupadas por la agricultura en ese año ya solo era de 39.5%, la industria manufacturera había seguido acumulando su participación, que llegaba al 15.2% el gran incremento sin embargo, se observaba en los servicios distintos de electricidad, agua y gas, que absorvieron el 40% de la población ocupada.

No hay duda de que en Colombia estamos presenciando una hipertrofia del sector de servicios ante la incapacidad del campo para retener la población agrícola, y, de las industrias manufactureras, fabril y de construcción; para emplear una mayor proporción de la fuerza de trabajo urbana.

Indudablemente que esta inmigración de la población campe sina hacia la ciudad, está en gran parte motivada por la inseguridad que se vive en los campos, escasez de salud, educación, vivienda, angustias no tanto para los campesinos sino también para la población urbana, ya que ese personal que viene de los campos con el ánimo de encontrar mejores condiciones, es decir más seguridad, que nosotros empleamos en nuestra tesis como sinónimo de salud, vivienda, empleo, educación, salarios y mejores oportunidades en general, no se encuentra preparada para prestar su concurso en actividades o industrias que requieran al menos una preparación calificada del obrero, ya que la tendencia moderna de la tecnificación requiere también un personal técnicamente preparado, por eso, es muy importante señalar aquí, la estúpida labor que viene realizando el Sena, en la capacitación de más y mejores colombianos al servicio de la industria.

TEORIAS SOBRE EL DESEMPEÑO.

Vamos a presentar a continuación un resumen de las prin

principales estrategias y teorías que se han propuesto para elevar el nivel de vida de las masas colombianas:

a. Desarrollo de oferta:

Bajo este título se analizan algunos programas propuestos al país durante los últimos años y que comienzan por suponer aunque para vez en forma explícita que un aumento del empleo sólo será posible con un aumento de la producción: esto, a su vez requiere, el traslado gradual de empresarios y trabajadores urbanos sub-empleados o de muy baja productividad a actividades de mayor productividad y por tanto exigiendo mayor capacitación y más maquinaria por persona.

Ello lleva a esta escuela a preocuparse intensamente por un crecimiento balanceado en que se vayan resolviendo simultáneamente todos los problemas y cuellos de botella que una ampliación en la capacidad de producción de la economía implica infra estructura física (transportes, energía, etc.) social (educación, salud, vivienda, etc.) divisas para financiar la importación de equipos y materias primas importadas: abono interno, para complementar las divisas en la financiación de los planes de inversión.

Dentro de esta escuela de la expansión gradual y simultánea de la capacidad productiva se encuentran los in-

formas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, comenzando con el inicial de 1951, los informes similares del Banco Interamericano; el informe de la Cepal de 1955; que sentó las bases para el plan general de Desarrollo Económico y Social de 1961 el informe de la Misión "Economía y Humanismo" más conocido como Informe Lebrer, que después de hacer el análisis más completo hasta la fecha sobre las disparidades entre grupos sociales y regiones terminó recetando una estrategia balanceada de espectro tan amplio como la de los programas arriba mencionados.

Finalmente debe ser incluido en esta Escuela el Plan de Desarrollo de 1969, pues a que ya en él se reconocía la existencia de abundante desempleo tanto de mano de obra como de maquinaria y equipos.

El Plan de Desarrollo de 1969, es el primero en incluir la creación del empleo como una meta específica y no como un resultado más o menos automático del incremento de la población.

Nuestra Economía está caracterizada por una abundancia de mano de obra y escasez relativa de capital. La forma institucional como hasta ahora se han tratado ambos factores explica, en buena parte, la existencia y el crecimiento del desempleo y sub-empleo, el mismo volumen de producción podría obtenerse con menor producti-

vidad por persona empleada, pero con más empleo generado.

b. Más empleo y menos productividad.

Esta es otra de las teorías que presentan fórmulas para ir hacia el pleno empleo. Después de analizar la evolución del desempleo en Colombia, la O.I.T. presenta un informe que está íntimamente ligado a la teoría del "Más empleo y menos productividad" y concluye en que las limitaciones del capital, de personal calificado y de divisas impiden un crecimiento de la ocupación basado en altos niveles de productividad, con alta relación capital-trabajo, en las áreas urbanas o rurales; que debe adoptarse la postura intermedia o de "rotación" de parte de la fuerza de trabajo rural en la agricultura, a través de una reforma agraria, que una vez definidos el empleo deseado y la productividad posible en cada sector, el crecimiento de la producción sale como una resultante, en dos palabras, la O.I.T. invierte el procedimiento desarrollista de estimular primero el crecimiento económico y suponer luego el empleo resultante como algo automático, por no haber sido esta la experiencia de países como Colombia. Para ello, propone, la O.I.T. medidas que garanticen relaciones capital-trabajo, más bajas que las actuales:

cambios en la composición de la demanda "influyendo en primer lugar, sobre el modo de fabricarlas."

Lo primero es cuestión de alterar la distribución de los ingresos y por tanto de la propiedad. Lo segundo de influir en la selección de técnicas insistiendo en favor de los métodos de uso intensivo de mano de obra. Esta última medida no parece muy factible para la industria manufacturera fabril, como se anotó arriba, de ser válidos los resultados de la encuesta del C.I.E (contribución al estudio del desempleo en Colombia) sobre selección de tecnologías aunque si tiene algunas posibilidades de éxito en la agricultura y las obras públicas.

La O.I.T., propugna por medidas tendientes a disminuir la relación capital-trabajo, similares a las ya mencionadas en el Plan de Desarrollo de 1969: cambios en la política cambiaria, crediticia, de mecanización agrícola; etc, conducentes a utilizar la capacidad instalada ociosa (que tantos estudiosos señalan, especialmente en la industria fabril y a disminuir la importación de equipos que puedan ser reemplazados por mano de obra sin el precio de rebajar la productividad (y por tanto los ingresos) del obrero. Esto lo considera la O.I.T. preferible al crecimiento del desempleo. Su mayor contribución, sin embargo, es haber mostrado claramente

la interrelación existente entre distribución del ingreso, estructura del consumo e intensidad relativa capital-trabajo de la producción.

El plan de desarrollo Económico y Social 1970-1973, del Departamento Nacional de Planeación incorpora el análisis de la O.I.T. en sección sobre políticas de empleo. En este sentido, pertenece a la escuela que se ha denominado "mas empleo y menos productividad."

También podría incluirse dentro de este grupo el análisis que del problema hace DISTER RICHOCK, especialmente en el Capítulo IV de su libro "El empleo en Colombia". Una crítica de esta escuela y del modelo "intermedio" propuesto por la O.I.T. se encuentra en el Capítulo V de la obra del CIR ya citada. Fuera de las dudas que allí se expresan sobre la posibilidad política de alterar la distribución de la propiedad y del ingreso como manera de dirigir la demanda hacia bienes intensivos en trabajo, se hacen en ese capítulo algunos cálculos sobre los volúmenes de inversión que el Plan de la O.I.T. exigiría, encontrándolos demasiado elevados.

c. Desarrollo de Demanda.

El principal exponente en Colombia de las teorías sobre aceleración del crecimiento y del empleo con una estimulación selectiva de la demanda es el Profesor LAUREN CURRIE, quien parte de la base de que en el país hay una

gran capacidad productiva ociosa tanto de mano de obra no calificada como de equipos, cuya movilización exige la creación de una fuerte demanda dirigida hacia actividades capaces de absorber grandes cantidades de mano de obra pero calificada sin exigir gastos voluminosos de divisas escasas.

La construcción de viviendas y obras públicas de infra estructura se presta admirablemente para esta tarea, al trasladar trabajadores rurales sub-empleados a las ciudades, donde sea más fácil alojarlos, educarlos, emplearlos e incorporarlos al sector moderno de la eco nomía.

También podría así darse empleo a los desempleados urbanos, aunque no fue un objetivo inicial de la operación Colombia. Este traslado (de la población de las zonas rurales a las urbanas) no ha aumentado el desem pleo en las ciudades (de los países desarrollados) ni tampoco lo ha hecho en Colombia en la última década*.

Para defenderse de posibles críticas CURRIE argumenta que la operación debe acompañarse de un programa de fo mento a las exportaciones (carne, especialmente) y de reestructuración de la agricultura modernizándola sobre la base de sólo dejar la población necesaria para abastecer las necesidades de trabajadores de una agricultura de alta productividad, que hace la opera-

ción posible (no es la industrialización la que lo hace). La operación requeriría un apoyo financiero importante del presupuesto nacional de recursos privados y alguna comisión. Adicionalmente, se necesitaría un programa continuo a largo plazo, puesto que de lo contrario los obreros de la construcción se hallarían desempleados repentinamente. Esto plantea el grave inconveniente de cuáles serían las ciudades hacia las que se trasladaría el 1.500.000 personas campesinas de que habla CURRIE. Sólo si se llevan a los grandes centros fabriles (Bogotá, Medellín, Cali, etc.) donde ya está la industria con equipos sub-utilizados es posible irlos incorporando a este sector. Sin embargo, ello implicaría agigantar más estos centros de por sí llenos de desempleo en la actualidad.

Este problema no ha sido resuelto nunca muy claramente en las exposiciones de la operación Colombia. Sin embargo, ella logra plantear una estrategia clara y sencilla que en buena parte logra los mismos resultados que busca la O.I.F.: aumentar el empleo productivo al menor costo posible en capital escaso, divisas y trabajo calificado.

Los problemas de financiar un proyecto de las magnitudes de la Operación Colombia ha sido estudiado por J. Luis Lara, con resultados inquietantes por el monto inmenso de las sumas exigidas aparentemente.

El Plan de Desarrollo 1971-1973 incorpora buena parte del planteamiento original de CURRIE, al proponer una estrategia de empleo basada en un programa masivo de construcción que incluya las ciudades intermedias, o sea aquellas con menos de 300.000 habitantes, fomento de las exportaciones menores (especialmente las agropecuarias) retención del campesinado en lo posible a través de reforma agraria integral y aumento del empleo fabril base de mayor utilización de la capacidad sub-utilizada.

De los programas y teorías arriba mencionadas, tendientes a dar y proponerle al país soluciones al problema del desempleo, es lógicamente en base a que el país siga dentro de los marcos de la empresa privada, del empleo voluntario y de la economía de mercado. Los marxistas con algo de razón en algunos de sus planteamientos manifiestan que el estado de miseria, sub-desarrollo y desempleo se mantendrán mientras todavía subsista el control del Estado por las mismas clases socio-económicas que hoy en día lo tienen, además, no creemos que se deba distraer la atención del país, desviando la producción hacia objetivos secundarios o no productivos, ya que como lo anota BAQUERO R., : "el informe del BIEP de 1951 hecho bajo la dirección de Currie fue con el objeto de ampliar el mercado para los productores americanos y de crear nuevas -

fuentes de inversión para sus capitales exrantes." La dependencia externa es para este autor la clase de nuestro sub-desarrollo y por tanto del desempleo y de la miseria.

Nosotros creemos en el capital extranjero y la ayuda externa, pero cuando ella va encaminada no a empujar a nostras iniciativas ni a imponernos cláusulas de sometimiento y encadenar nuestra independencia y auto-determinación. El país debe abrir sus puertas a todo el capital que quiera entrar, ya provenga de occidente o de oriente, de las democracias, o de las monarquías o de las dictaduras, lo importante es lograr la industrialización del país, a través del fomento y fabricación de maquinaria pesada. Ahora, no basta abrir las puertas al capital extranjero, sino crearle incentivos al mismo, mostrando y teniendo ante la opinión internacional, de que nuestro gobiernos son estables, y hay seguridad y paz social que garantizan el futuro de las inversiones.

Es muy importante también anotar las disposiciones de nuestra legislación laborar en lo que concierne al empleo de los colombianos en las empresas extranjeras radicadas en el país, en que disponen dichas leyes que el personal colombiano debe estar en una proporción mayor al extranjero.

Somos partidarios y proponemos se impulse la Empresa privada mixta, es decir con participación del Estado, lográndose con ello ciertas políticas de privilegio y de ventajas que permitirían a dichas empresas traer maquinarias pesadas sin las trabas aduaneras y los impuestos fiscales, que tanto temor causa a los empresarios, también porque se conseguiría la garantía del Estado en las obligaciones de la sociedad, auxilios especiales y muchas otras ventajas de apreciable significación.

Estas sociedades o empresas mixtas que proponemos, deben ser no de escala nacional, porque se podrían presentar los problemas que hoy presentan los Institutos Descentralizados en que se han escapado a la vigilancia del Estado, sino que dichas empresas mixtas sean de carácter zonal con el fin de que halla un perfeccionamiento interno de los productos que se elaboren y así pensar luego en su exportación, mediante la competencia internacional de los buenos productos.

Esto de que sea mixta, es porque se han dado evidentes muestras de que el Estado es mal administrador, y como la experiencia es la mejor escuela proponemos que en ellos estén representados los dos sectores, el público y el privado.

110

UNIVERSIDAD DE CAROLINA

Dá la impresión de que nos hayamos salido del cance inicial de nuestro estudio principal, o sea, el de la Seguridad, pero a nadie escapa que un punto tan importante como lo es, el desempleo, y que como lo hemos anotado en nuestro estudio, es causa de enormes trastornos sociales, habría que dedicarle un paciente y muy modesto comentario-sugerencia, de nuestra parte; comentarios que hacemos con la mayor buena voluntad de costarnos entre el selecto y patriótico grupo de los colombianos que desean una patria donde haya vivienda, salud, educación, trabajo, etc. es decir, Seguridad Social, y teniéndola conquistaremos un lugar de honor entre el concurso de las naciones progresistas.

Tenemos fé en Colombia, tenemos fé en la renovación de las clases dirigentes inoperantes, tenemos fé en que el porvenir de Colombia no será incierto, porque mientras estamos atentos a resolver los problemas que conciernen no al Estado sino al conglomerado social, es un síntoma inequívoco de que sólo pensamos en el triste pasado de nuestra inseguridad, para construir con valor en el presente, nuestro porvenir.



ALFREDO GONZALEZ SORNO.

BIBLIOGRAFIA

1. Revistas de Derecho Positivo. Tomo VII #37. Enero 1963. Doctrina.
2. Revistas de Derecho Positivo. Tomo II #6 diciembre 1960. Estatutos del Instituto de Seguros Sociales.
3. Derecho Colombiano. Tomo XXIII #12 de abril de 1971. Decreto 433 de 1971, por el cual se reorganiza el I.C.S.S.
4. Código Sustantivo del Trabajo y Código Procesal del Trabajo.
5. Jurisprudencia del Trabajo. Miguel Antonio Constain.
6. Contrato de Trabajo. por Guillermo Cabranellas. Edición Argentina 1963. Buenos Aires
7. Revista sobre Normas sobre el Seguro Social obligatorio de invalidez, vejez y muerte. Publicación del I.C.S.S. 1967.
8. Acuerdo #241 de 1967. Reglamento de Prevención de riesgos profesionales.
9. Folleto informativo sobre los riesgos de invalidez, vejez y muerte, según el Decreto 3041 de diciembre 1966, publicación de Suramericana de Seguros.
10. Cartilla informativa del Seguro Social Colombiano Bogotá 1969.
11. Decreto #3170 de 1964; y modificaciones introducidas mediante Decreto #1726 de 1965 y acuerdo #197 de 1965.
12. Decreto #1036. 20 junio de 1972.
13. Seguridad Social Integral por Otto Morales Benitez.
14. Misión "Economía y Humanismo". Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia. AEDITA, Editores Ltda. Bogotá 1968.
15. Empleo, Desempleo y Sub-empleo. conferencias Facultad de Economía, Universidad de Cartagena.

16. CEOE, Empleo y Desempleo en Colombia, Ediciones Universidad de los Andes, Bogotá 1968.

17. "El Espectador" diario de circulación Nacional. Separata del domingo 4 de marzo y 25 de febrero de 1973.