



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



El paro forzoso

Pérez Mosquera, Daniel

1954

Cita APA: Pérez Mosquera, D. (1954). El paro forzoso.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"EL PARO FORZOSO"

Tesis

Daniel Pérez Mosquera

Registro N° 10588

Año 1954

Col. 1501
611

INDICE

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
I	<u>RECONOCION</u>	5
II	<u>CONCEPTO-DEFINICION</u>	8
III	<u>CAUSAS</u>	
	a) <u>Medicina</u>	16
	b) <u>Sinopsis</u>	17
	1- <u>Causas Primarias</u>	20
	Maquinismo: influencia de la máquina y de las grandes manufacturas. Herramientas propias. Tareas parcelarias.	
	2- <u>Causas Secundarias</u>	24
	Crecimiento de la población, Migraciones. Urbanismo; readaptación. Trabajo de las mujeres y menores. Jornadas prolongadas.	
	3- <u>Causas Derivadas</u>	29
	Productores marginales. Inercia de los costos. Precios rígidos. Progreso Tecnológico. Concentración de poder económico: monopolios, Oligopolios económicos y crisis. Política bancaria: crédito. Desocupación de cuello blanco. Profesionalismo. Desaparición de productores independientes.	

Sanitales

Página

4- Causas Ordinarias 40
 Variaciones estacionales, Variaciones intermitentes.

5- Causas Extraordinarias 42
 Mercados exteriores, Precios de exportación insuficientes, Otras causas.

IV EL PARO FORZOSO COMO DESUBILIENCIA DE LA DEMANDA EFECTIVA. 45

V CLASES DE DESOCCUPACION

a) Neces: normal, estructural o especial y cíclica 54

b) Uggf: estacional, cíclica y permanente. 55

c) Gini: propia e impropia 55

d) Arenas: 1) estructural y coyuntural 56
 2) endémica y epidémica. 58

e) Las Casos: normal y anormal 57

f) Desvali: de temporada, permanente, crisis. 57

g) Génes Morales: normal y lógicas (estacional, friccional) y anormal (tecnológicas, de origen cíclico) 59

h) Encuesta Parlamentaria (Italia): coyuntural, tecnológicas, de fricción. 60

1) O.L.T.: normal, general, de temporada, especial. 61

Sumario

Página

VI **LA ACCION CONTRA EL PARO**

 a) Medios Preventivos

 1-Kl Standard de vida.2- Las obras públicas... 63

 b) Medios Reactivos

 1-La asistencia.2-La Colocación. 64

VII **EL SERVIDO DE DESOCCUPACION.** 70

Requisitos.Periodos de espera.Prestaciones.Or-
ganización financiera.Administración y carac-
ter.

VIII **LA ACCION INTERNACIONAL**

 a) Fines y propósitos de la Organización Inter-
 nacional del Trabajo. 77

 b) Miembros de la O.I.T. 79

 c) Organización, estructura, y procedimiento de
 la O.I.T. 79

 d) Labor de la O.I.T. en materia de empleo y de-
 semplo: 1- servicio público de empleo.2-agen-
 cias privadas de empleo.3-Desempleo de jóve-
 nes.4- Transición de la guerra a la paz.5-Reg-
 daptación y empleo de trabajadores inválidos.
 6-Orientación y educación profesional.7-Planeg
 miento de obras públicas. 80

 e) Octavo informe de la O.I.T. a la U.N.. 88

Capítulo

Página

IX

LA DESOCUPACION EN LA ARGENTINA SU HISTORIO HASTA EL AÑO 1943.

a) <u>Antecedentes</u>	90
b) <u>Crisis de 1932</u>	91
c) <u>Acción contra el paro</u>	95
1- Acrecentamiento de la oferta y la demanda de brazos.	
2- Expedición de pasajes gratuitos.	
3- Censo de desocupados.	
4- Junta Nacional para Combatir la Desocupación	
5- El seguro de desocupación en la legislación argentina.	
d) <u>Estudio del Departamento Nacional del Trabajo</u>	100

X

SITUACION EN LA ARGENTINA A PARTIR DEL AÑO 1943

a) <u>Introducción. Los derechos del Trabajador.</u>	
<u>Constitución Nacional.</u>	103
b) <u>Elases Quincenales. Primero (1947-51) y Segundo (1953-57).</u>	105
c) <u>Doctrina Justicialista de Oportunidad Elasa</u> . .	112
d) <u>Renacimiento del Presidente Perón</u>	117
e) <u>Dirección Nacional del Servicio de Empleo</u> . .	119
<u>APENDICE (Estadísticas)</u>	124
<u>CONCLUSIONES</u>	127
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	131

Capítulo I

INTRODUCCION

Tratar el tema de la desocupación implica la responsabilidad de arribar a conclusiones que respondan a la verdad científica, en un campo cuya trascendencia e importancia surge de su sola enunciación.

Comenzaremos por admitir que la frase del vulgo "siempre existió desocupación" es cierta, mas, desde ya comenzaremos a descontarla, diciendo que la desocupación recién en este siglo toma su carácter de crónica.

Naturalmente que en todas las épocas hubieron personas que sufrieron miserias. Recordemos, v. gr., los graneros de los faraones del antiguo Egipto, destinados a aliviar las penurias del pueblo en épocas difíciles, bien que esa ayuda se prestaba a toda persona desvalida y no con exclusividad a los desocupados.

Pero esa desocupación de épocas anteriores nunca alcanzó los caracteres que reviste en nuestro siglo, o sea, de "crónica y creciente" (1). Decimos que es crónica, por cuanto anteriormente sólo se consideraba un accidente en la vida del trabajador, y que es creciente en virtud de la magnitud que assume en épocas de depresión económica. Se completan sus principales caracteres mediante que es unívoca, vale decir, no envuelve zonas geográficas.

(1) URRUTIA, Alejandro G. "La desocupación", Buenos Aires, año 1932,

Dentro del panorama general que estamos viendo, deberemos recordar cual era la situación en la Edad Media, en la cual el obrero supo de paz y desconoció temores, donde los gremios regulaban la oferta y la demanda de mano de obra y regulaban también el mercado.

O, en otros términos, la producción reducida, ejecutada no con máquinas sino con herramientas, estaba condicionada al consumo del mercado local, cuyas necesidades eran casi perfectamente calculables y calculadas.

Esa no ha sido, ciertamente, la condición general de este siglo, en el que millones de personas pasaron de pobreza a miseria al perder sus empleos en ocasión de algunas de las crisis periódicas.

" Entre los problemas de la economía moderna, el de la desocupación es, sin duda, uno de los más graves ", dice el profesor Balaunde (1).

El conocimiento de lo que antecede da su real valor a la tarea legislativa que gradualmente ha ido protegiendo al económicamente débil, vale decir al trabajador, y así las normas referidas a accidentes del trabajo, salario mínimo, salario familiar, jornada de labor, seguro contra la desocupación, etc.

Lo enunciado sintéticamente, alguno de cuyos tópicos escapan a nuestro tema, significa un avance extraordinario, ampliado y

(1) BELAUNDE, César H. " La Economía Social en el pensamiento de Pio XII ". Buenos Aires. 1954. pág.76

concretado, especialmente, a la conclusión de las dos últimas guerras mundiales.

Deliberadamente omitimos hacer referencia a la Argentina, reservándonos para el capítulo especial - que alcanzó en los últimos años la situación permanente de pleno empleo.

Capítulo II

CONCEPTO - DEFINICION

La desocupación hace sentir sus deprimentes efectos en la sociedad política, económica y familiar (1).

En general, podemos decir que aunque la desocupación afecta al hombre en su faz económica, como obrero o como empleado, a ese impacto, que se traduce en el cese de sus entradas, no le irá en zaga el impacto moral, que por su importante trascendencia consideramos acertado colocarlo en primer término.

Refiriéndose a los padecimientos causados por la desocupación, Su Santidad Pío XII expresó que en la ausencia del espíritu de justicia, de amor y de paz es " donde hay que ver una de las principales causas de los males que sufren, en la sociedad moderna, millones de hombres, toda la inmensa multitud de desdichados a quienes la desocupación hace padecer hambre o amenaza hacerlo " (2).

(1) UNSAIN, Alejandro M. " Política Social " Buenos Aires año 1946. págs. 588/590 los clasificó en efectos: morales, fiscales, demográficos y de transformación del Estado.

(2) BELAUNDE, César H. " La Economía Social en el pensamiento de Pío XII ". Buenos Aires. 1954. pág. 78 (Alocución de Su Santidad a los miembros del Congreso Internacional de Estudios Sociales y del Congreso de la Asociación Internacional Social Cristiana, el 3 de junio de 1950).

La persona en situación de paro forzoso se convierte gradual - mente en un adversario del orden, que protesta contra el estado de cosas que le condujera a esa situación y que por lo general lo encarna, correcto o no, en el gobierno.

" Desde el punto de vista humano, es decir, considerando al trabajador en particular, el desempleo tiene más bien un aspecto personal y calamitoso. Significa la suspensión completa de sus ingresos regulares y, a menos de que el trabajador disponga de otros recursos, provoca, en general, una disminución muy importante de su nivel de vida y el de las personas a su cargo. Además, el desempleo puede afectar seriamente el estado de ánimo de los trabajadores haciéndoles sentir que la colectividad no necesita ya de sus servicios" (1).

Desde el punto de vista económico la desocupación retrasa la evolución, al disminuir la producción y mermar el consumo. El desocupado es un individuo que no compra - pues pronto agotará sus reservas si las formó - no invierte, y ocurre que no sólo decrece la producción al no utilizar sus brazos, sino también la actividad de los otros entes productivos y se completará el círculo, pues, como dice Unwin, la desocupación engendra desocupación.

(1) Oficina Internacional del Trabajo " La Campaña contra el Desempleo ". Ginebra. año 1950. pág.41

" Todo esto representa - dice Pigou (1) - pasar privaciones de alimentos, vestido y calefacción no sólo para los obreros directamente afectados, sino también para sus esposas e hijos. Si estas privaciones perduran, pueden producir un perjuicio físico permanente. También puede suceder que quienes sufren estas privaciones traten de satisfacer sus necesidades recurriendo a medios que debiliten de un modo permanente su condición moral."

Otro efecto de la desocupación es en cuanto a la habilidad industrial del parado, en tanto debe éste conchavarse, para ganar su pan, en la realización de labores de inferior calidad, que irán degradando sus aptitudes y haciéndole perder esa " ciencia del oficio ", adquirida a través de largos años de esfuerzos.

Las estadísticas demuestran como en las épocas de desocupación aumenta el malestar social, los movimientos revolucionarios y el auge de la prédica comunista, cuyas filas se acrecientan favorecidas por el caldo de cultivo a que la situación se presta. Aumenta también la mendicidad, la delincuencia, en especial la infantil y asimismo se acrecienta el alcoholismo y la prostitución.

La Real Comisión de las Leyes de Pobres (2) expuso: " el paro forzoso que acompaña a todo despido lanza a los parados, nueve veces de cada diez, a la taberna más próxima. El cambio frecuente de un trabajo continuo y duro, por una indolencia absoluta, motiva la degradación moral y física de dichas personas, quienes finalmente

(1) FIGOU, A.C. " La Economía del bienestar " Madrid. año 1946. pág.44

(2) ROYAL COMMISSION ON THE POOR LAW, citada por Pigou en la obra arriba citada, pág.447.

se convierten en unos incapaces para trabajar, incluso cuando se presentan ocasiones propicias para hacerlo".

Ningún gobierno se sentirá cómodo en tales circunstancias. El descontento crecerá a medida que la desocupación vaya produciendo más desocupación, salarios más bajos, prorrata de trabajo y miseria para quienes hayan quedado vacantes. Ese descontento, todavía sin cohesión, será aprovechado por los adversarios políticos, que tratarán de servirse del mismo para sus propios y a veces inconfesables fines.

Dijo Beveridge (1) : " el mayor mal que engendra la desocupación no es precisamente el físico, sino el moral ".

Frente a tal circunstancia ni el estado más liberal puede cruzarse de brazos, v. gr., Norteamérica en la década del 30, y procurará adecuar su legislación con miras a proporcionar, cuando menos, un paliativo a quienes se hallen desocupados.

La situación financiera estatal, generalmente, es difícil en épocas de desocupación. Viéndose, probablemente, en esa época, perjudicada por una fuerte merma en la recaudación fiscal, derivada precisamente por el período de depresión que se está atravesando.

La desocupación tiene asimismo una incidencia demográfica negativa, pues repercute sobre el índice de nupcialidad y acrecienta la morbilidad y mortalidad, a consecuencia de no disponerse de los medios económicos indispensables para hacer frente a tales problemas.

(1) BEVERIDGE, William H. "La ocupación plena". México. año 1947. pág. 17

Descartamos su incidencia sobre la natalidad, por cuanto " La estadística prueba en forma rotunda que la escasez de posibilidades económicas no es óbice para la natalidad y que en todos los tiempos las clases menos afortunadas han sido las que más hijos han dado a la sociedad (1) ".

Definiciones

Comenzaremos por definir claramente qué se entiende por "desocupado" y a desechar por erróneas la acepción vulgar, que denomina parados tanto a los desocupados, cuanto a los impedidos de trabajar por causas de orden físico o por defectos de voluntad.

Evidentemente, una persona sin ocupación económica puede ser un desocupado, y también puede no serlo; será menester examinar si existe, a pesar de su inactividad, la intención de trabajar.

O sea, el término desocupado lo relacionamos íntimamente con el de inactividad económica, pero no basta; porque además de estar sin ocupación, será menester que quiera y que pueda estar ocupado, y su voluntad de ocuparse se somete o subordina a aceptar las modalidades establecidas en y por su medio social en materia de jornales, jornadas, edad, etc.

También la calidad de desocupado está condicionada al estado de salud del candidato a ocuparse. Evidentemente un enfermo o quien se halle imposibilitado físicamente para realizar tareas,

(1) COCHLAN, Eduardo A. y BELAUNDE, César H. "La demografía en la Argentina" Revista de Economía Argentina Nº 328/9. Oct/nov. 1945

no encuadra en lo que se entiende por desocupado propiamente dicho.

Un desocupado puede definirse como una persona capacitada para trabajar, que no encuentra quien acepte sus servicios ofrecidos a la tasa de salario que sea normal en el respectivo mercado de trabajo.

La desocupación " es la situación en que se encuentra un individuo habitualmente con ocupación que, teniendo habilidad y aptitudes para trabajar, no consigue empleo suficientemente remunerativo " (1).

Otros autores definen el paro forzoso como la suspensión o disminución del trabajo, con supresión o disminución de renta, en un individuo habitualmente ocupado y que tiene voluntad y capacidad de trabajar.

" Como definición podemos expresar - dijo Unsaín (2) - que un desocupado es un obrero que quiere y puede trabajar y no lo hace porque no encuentra trabajo". Analiza Unsaín los elementos de su definición y dice que ella supone: a) un obrero, o sea que se refiere a individuos con escasos medios económicos; b) que quiere trabajar, o sea, se excluyen los vagos y los enfermos o inválidos y c) que dicha persona no trabaja porque no halla ocupación.

Scott dice (3) que " el problema de la desocupación es el

(1) UNSAÍN, Alejandro G. "La desocupación". Buenos Aires. 1932. pág 8

(2) UNSAÍN, Alejandro M. "Política Social". Buenos Aires. 1946. pág 387

(3) SCOTT, H.M. "Curso elemental de Economía". México. 1945. pág. 199

problema del hombre que puede y quiere trabajar pero que no encuentra empleo". Vale decir, no incluye Scott lo que él llama "el caso del hombre demasiado viejo, o de los inválidos, mutilados o retrasados mentales y los vagos (2) de nacimiento", y sí considera desocupados a los "sin trabajo físicamente^y mentalmente aptos".

Gómez Morales (2) entiende por desocupación "la situación en la cual se encuentran los individuos que desean trabajar, están en condiciones de hacerlo y, sin embargo, no consiguen ocupación en empleos adecuados, a salarios similares a los que se pagan en esos momentos o a salarios no muy inferiores a los corrientes".

Las legislaciones de la mayoría de los países consideran desocupados a quienes se encuentran en paro involuntario, y siendo "aptos para el trabajo", están "disponibles para el trabajo" (3)

La Encuesta sobre desocupación (4) realizada en Italia, definió al desempleo diciendo que "quedan comprendidas dentro de esta denominación todas las formas de no-ocupación total, es decir, las visibles manifestaciones de inactividad de la "población potencialmente activa", respecto a lo que se juzga un límite medio - en el ambiente examinado - de población en edad productiva y de tiempo normal de trabajo. El vocablo desempleo comprende, en consecuencia,

(1) PIGOU, A.C. "Economía del bienestar", pág. 446, cita a Hunter ("Poverty") pág. 3, quien, refiriéndose a los vagos, dice: "Por regla general, los mendigos no son infelices, ni se avergüenzan de su condición social ni reaccionan vivamente para independizarse. No dan muestras de mal humor ni descontento. Han cruzado la línea que separa la pobreza de la mendicidad".

(2) GÓMEZ MORALES, Alfredo "Política Económica Peronista" Buenos Aires año 1951. pág. 181.

(3) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO "La campaña contra la desocupación". Ginebra. año 1950. pág. 43.

(4) El 30 de mayo de 1952 se designó una Comisión Parlamentaria en Italia para que realizara una encuesta sobre desocupación.

el concepto de desocupado, de parcialmente ocupado y de inocupado. Comprende, en fin, el concepto de un porcentaje de población inactiva que va más allá de los límites supuestos normales en nuestro ambiente económico social".

La Encuesta a que se hizo mención en el párrafo anterior, definió al desocupado como : " aquel individuo que no tiene una ocupación, que busca una ocupación, que ha estado ocupado con anterioridad, que está en grado de asumir una ocupación".

...Del trabajo elaborado por la misma son las dos definiciones transcritas, traducidas del " Supplemento " del " Mondo Economico " de Milán (Año IX N° 14) del 3 de abril de 1954, donde se publicó bajo el título de " Sintesi dell'inchiesta sulla disoccupazione ".

Capítulo III

CAUSAS

a) Medición

Para poder establecer las ecuaciones que responden a la desocupación, deberemos antes precisar qué entendemos por cada uno de sus términos.

Por " oferta " se entiende " la suma de unidades de trabajo que los trabajadores ofrecen realizar en una unidad de tiempo (p.ej. jornadas), en un lugar determinado", y la demanda está constituida " por la cantidad de unidades de trabajo que los empleadores desean ocupar en la misma unidad de tiempo, pagando los salarios respectivos".

Luego, la desocupación se debe a la desigualdad, en un momento determinado, del volumen entre la oferta y la demanda de trabajo, cuando la primera es mayor.

Como al comienzo dijéramos, de la calificación de desocupados deben ser excluidos aquellos imposibilitados de trabajar por causas de orden físico (enfermos, inválidos) y también aquellos que por defectos de carácter han llegado a la situación de ociosos, vagabundos, etc.

Entonces sí:

O : oferta

D : demanda

U : diferencia

La desocupación encontrará forma matemática por esta fórmula:

$$U : O - D$$

Para depurar la fórmula, PIGOU (1) hace intervenir otro factor, al considerar que en todo momento existen vacantes que se deseen llenar, sin encontrar quien las ocupe. Entonces el segundo término (D) será igual a E (cantidad de empleos ocupados) más V (cantidad de empleos vacantes), o sea:

$$D : E - V ; \quad \text{luego} \quad E : D - V$$

La fórmula final sería:

$$U : O - (D - V) : O - D + V ; \quad \text{luego} \quad U : O - E$$

Y así PIGOU obtiene la siguiente definición " la cantidad de desocupación, en un determinado momento, es igual a la cantidad de oferta de trabajo, menos la cantidad de demanda de trabajo, más la cantidad de puestos vacantes".

b) Sinopsis

Se debe hablar de causas y no de causa de la desocupación, por cuanto ella es debida a la intervención de una cantidad, en rigor de verdad, heterogénea de factores.

UNSAEN (2) dice que examinar todas las causas de desocupación sería interminable y cita a Wotinsky como uno de los autores que ha simplificado la enunciación de esas causas, reduciéndolas a tres: demográficas, económicas y técnicas.

(1) PIGOU, A.C. " Theory of Unemployment". Londres. año 1933. pág.4

(2) UNSAEN, Alejandro M. " Política Social". Buenos Aires. 1946. pág 390

En este punto del capítulo seguiremos, a grandes rasgos, la sistematización que propusiera Watson (1), con los agregados y exclusiones que consideramos oportunos, a saber:

- 1- CAUSAS PRIMARIAS
- (Maquinismo: influencia de la máquina y de las grandes manufacturas
 - (Herramientas propias
 - (Tareas parcelarias
- 2- CAUSAS EMERGENTES
- (Crecimiento de la población
 - (Migraciones
 - (Urbanismo: readaptación
 - (Trabajo de las mujeres y menores
 - (Jornadas prolongadas
- 3- CAUSAS DERIVADAS
- (Productores marginales
 - (Inercia de los costos
 - (Precios rígidos
 - (Progreso tecnológico
 - (Concentración de poder económico: monopolios
 - (Ciclos económicos y crisis
 - (Política bancaria: crédito
 - (Tendencia al monopolio
 - (Función del crédito
 - (Desocupación de cuello blanco
 - (Proteccionismo
 - (Desaparición de productores independientes

(1) WATSON, Guillermo J. "Causas de desocupación". Santa Fe. año 1941

4- CAUSAS (Variaciones estacionales
ORGANICAS (Variaciones intermitentes

5- CAUSAS (Mercados exteriores
EXTRACORRENTIA- (Precios de exportación insuficientes
RIAS (Otras causas

1 - CAUSAS PRIMARIAS

Maquinismo: influencia de la máquina y de las grandes manufacturas

La Historia demuestra como siempre ha habido un cierto índice de desocupación, entendida en el sentido de que personas que querían y podían trabajar, o continuar prestando servicios remunerados de tal o cual especialidad, se veían privadas de hacerlo.

Este fenómeno agravado, aumentado, es, en cambio, más frecuente en la época moderna, causado por la aglomeración industrial, por la cual un gran número de obreros trabaja en locales comunes, por cuenta ajena, y con un herramienta que no le pertenece.

-Cómo debemos juzgar entonces el maquinismo? Evidentemente ha sido y es el motor del progreso material. En un primer momento, cuando se le implanta, produce ciertos desajustes, al reemplazar la máquina la tarea que realizaban varios hombres. Esos efectos son luego corregidos, merced a la creciente demanda de los artículos industriales, cuyo precio bajó al bajar su costo. Y así, consecuentemente, la industria irá incorporando con creces obreros y empleados, hasta llegar a las poderosas empresas industriales que ocupan miles de trabajadores. O sea, como dice Watson (1) " la desocupación causada por la máquina cuyo funcionamiento reemplaza al trabajo humano, es corregida por el perfeccionamiento de la propia máquina, dando origen a

(1) WATSON, Guillermo J. "Causas de la desocupación" Santa Fe. 1941

un aumento de trabajo, bien que condicionada por nuevas modalidades".

" El afectar al cuidado de la máquina mayor cantidad de obreros que la que ésta realmente necesita, constituye una medida antieconómica que se basa en el equivocado concepto de que el maquinismo implica desocupación. Por el contrario, la máquina suele crear siempre nuevas fuentes de trabajo, ya sean estas la construcción y manejo de las mismas máquinas o la comercialización, el transporte o servicios mecánicos, en su caso, de los artículos o artefactos que produce. En realidad, tener que repetir en pleno siglo XX argumentos a favor de la maquinaria, sin la cual no conoceríamos ninguno de los beneficios de la civilización, resulta bastante anacrónico..." (1)

Herramientas propias

En la época medieval el artesano o artífice, dentro de su especialidad, era capaz de producir una obra completa, y en su labor utilizaba herramientas propias, con el agregado de que producía contra pedido, existiendo entonces el contacto directo entre el productor y el consumidor.

" Está a la vista - dijo Valsecchi (2) - la enorme influencia que ha tenido la difusión de la máquina y la mundial revolución que ella provocó en todos los ámbitos, originando un profun-

-
- (1) Revista ECONOMIA Y FINANZAS " Importancia del rendimiento de las Máquinas " (Nº 261 del 14 de octubre de 1954), a propósito del Mensaje del Excmo. Pte. de la Nación, denominado " Plan de Acción para el equilibrio de la economía nacional".
- (2) VALSECCHI, Francisco " El retorno de la economía a la moral-reflexiones para la post-guerra". Revista de Economía Argentina. Nº 324. Junio de 1945.

do cambio en la producción, en el trabajo, en la vida y en las costumbres de los pueblos".

Según el mismo autor (1) " el paso del régimen medioeval del artesanado corporativo al régimen moderno del salariado, vino preparándose lentamente desde el siglo XVI y se maduró en dos campos: en el campo de las ideas, por influencia del Renacimiento humanista y de la Reforma protestante, que socavaron la concepción cristiana de la vida y crearon una filosofía naturalista, individualista y amoral. En el campo de los hechos, por las repercusiones de los descubrimientos geográficos (de América, etc.) y de los inventos científicos (imprenta, pólvora, brújula, procedimientos nuevos, etc), que ampliaron los mercados, aumentaron los tráficos comerciales y crearon una nueva técnica productiva".

La técnica cambió el tipo de producción. Las maquinarias y los demás útiles, complicados y caros, están concentrados en grandes fábricas y es allí donde van a trabajar los obreros, carentes de recursos para adquirir la propiedad o co-propiedad de los citados bienes.

La situación del trabajador es, entonces, en caso de desocupación, más difícil que antes, por cuanto no disponer de herramientas, le impide cualquier intento de trabajar por cuenta propia. Ello reduce al número de los eventuales empleadores, o sea, de aquéllos que estarían en condiciones de comprar o utilizar los objetos elaborados por los desocupados.

(1) VALSECCHI, Francisco " Silabario Social" Tomo II. Buenos Aires. año 1945. pág 159/160.

Tareas parcelarias

Otra cause que contribuye a perjudicar la situación del obrero desocupado es la división del trabajo actual, en el cual la especialización está muy desarrollada y limita la labor humana a un reducido número de movimientos. Es evidente que de esa manera se aumenta la producción y baja el costo, mas, el hombre que realiza una labor tan limitada, conseguirá trabajo a tasa de jornal equiparable, sólo cuando halle vacante un puesto semejante al perdido, o sea, donde pueda hacer la misma fracción de tareas con el mismo tipo de máquina.

2 - CAUSAS EMERGENTES

Crecimiento de la población. Migraciones. Urbanismo: readaptación.
Trabajo de las mujeres y menores. Jornadas prolongadas

Dice Watson (1) que "afianzado al régimen de la gran manufactura sobre la base del maquinismo, con las características descritas como causas primarias del mal social que comentamos, el desarrollo y extensión de aquella hace^e emerger otros factores que concurren también a fomentarlo".

En épocas pasadas se sostuvo que el aumento de la población era causa de la desocupación. Actualmente se ha superado ese pensamiento, por cuanto a mayor población, se dice, corresponderá un número proporcionalmente mayor de consumidores, lo que provocará un incremento en la demanda de trabajo.

Separadamente deberá ser considerado el problema de las migraciones que, al contrario del crecimiento vegetativo, gradual y continuo, representa el traslado de un lugar a otro del globo, con efectos benéficos o no, de un contingente de trabajadores.

En algunas naciones las organizaciones obreras reclaman contra la entrada en masa de inmigrantes que, merced a su oferta de brazos, provocan una competencia contraria a sus intereses.

Recuérdese el caso de Norteamérica con respecto a la inmigración amarilla o el de Australia con el llamado "problema de la Australia blanca", con cuya denominación se significaba la competencia cala-

(1) WATSON, Guillermo J. "Causas de la desocupación". Santa Fe. año 1941. pág. 15.

mitosa que hacían los jornaleros procedentes de Occania, ofrecidos como obreros en el citado país, a bajo salario, en virtud del reducido standard de vida a que se hallaban acostumbrados.

En general, si la inmigración se dirige a países donde la oferta y demanda de mano de obra esté equilibrada, lo que sucederá es que rótra el equilibrio y, como consecuencia, bajarán los salarios hasta la saturación del mercado, a partir de cuyo momento producirá desocupación.

Italia, país de superficie relativamente pequeña y super poblado, se ha dado muchas veces como ejemplo de lo conveniente que en algunas circunstancias significa para un país, la ^einmigración.

Evidentemente ello no se puede negar, ni afirmar, a priori. Habrá que estudiar las circunstancias de cada caso, pues si nos ponemos en la hipótesis de que en tal país hay desocupación, naturalmente la emigración mejoraría la situación, por un lado, pero la empeoraría por otro, ya que disminuiría el mercado consumidor; luego se produciría menos y habría nuevos despidos de obreros.

Por otra parte, podría darse el caso de que esos obreros que emigraron, vayan a crear o agudizar el problema al país que los recibe.

Debe ser considerado asimismo el problema de los movimientos migratorios internos de cada país. Poco a poco se va generalizando el fenómeno del urbanismo, o sea, la concentración en las principales ciudades de enormes grupos humanos compuestos principalmente con gentes que abandonaron la campaña por diversos motivos: crisis agrícolas, busca de mejores salarios, mayores comodidades, etc.

Se da el caso paradójico de que en un mismo país exista abundancia de brazos en la ciudad (desocupación industrial), mientras que existe necesidad de gente para las labores agrícolas y no se dispone de ella. Ese éxodo del hombre de campo a la ciudad no es exclusivo de nuestro país, sino general, y se considera prácticamente imposible invertir ese movimiento, o sea, el retorno al campo de quienes han experimentado las comodidades o ventajas, si bien relativas, de vivir en la urbe.

En general se considera beneficiosa la inmigración a lugares no densamente poblados, porque dará brazos a las nascentes y pujantes actividades comerciales, industriales, etc., que sin duda deberán intentarse.

Al revés, las inmigraciones que se radican en zonas ya densamente pobladas, ocasionan, por lo general, problemas o efectos perjudiciales. Así en lugar de la sobre población del mundo que se teme, asistimos al problema de la super población de carácter local en las principales ciudades de importancia económica.

Ahora bien, es evidente, que el hecho de realizar labores industriales excesivamente especializadas, sin herramientas propias, etc., hace que el hombre sea cada vez más dependiente de la empresa que ocupe sus servicios. Por lo general es sumamente raro quien, desocupado de una tarea técnica en la industria, dirija sus pasos hacia labores agrícolas; se comprende así como en las grandes concentraciones urbanas hay permanentemente un porcentaje, que será oscilante según el ciclo económico, de personas desocupadas.

La incorporación de la mujer y del niño al rol de proletariado industrial, data de los lejanos días de la revolución industrial inglesa, no obstante, fué a consecuencia de la primer guerra mundial que se produjo un verdadero vuelco de la mujer, de sus labores en el hogar, al desempeño de puestos rentados en fábricas, oficinas, comercios, etc.

Sin perjuicio de reconocer la justicia de la posición que en nuestros días ha conquistado la mujer en la sociedad política, económica y familiar, su mayor intervención en las labores antes reservadas a los hombres, ha sido causa de desocupación.

Su comienzo remonta, como se ha dicho, a la primer guerra mundial, cuando las labores productivas estaban faltas de brazos, como consecuencia de las exigencias que el esfuerzo bélico demandaba. Así y con miras a obtener entradas para el hogar y también de favorecer la empresa en que estaba empeñada su país, la mujer fué ocupando una cantidad de tareas reservadas antes al hombre y que éste, a la concertación de la paz, encontró entonces cubiertas.

La incorporación de la mujer permitió mantener el ritmo de producción con elementos igualmente útiles, por cuanto al desarrollo técnico, para ciertos trabajos, no hace necesario esfuerzos físicos importantes, como tampoco requiere cualidades especiales, ni largos años de aprendizaje.

Vale decir que la incorporación al trabajo de las mujeres y de los menores en forma excesiva, es una de las causas que provocan desocupación en ciertas épocas.

Se ha considerado asimismo como causa de desocupación las jornadas de labor prolongadas. Evidentemente, cuanto más tiempo diario de labor estén facultados los productores a exigir a sus obreros tanto más aumentará la producción, dentro de ciertos límites, y por el contrario, cuanto más se limite la jornada, con ello se incorporará a la industria mayor cantidad de mano de obra.

Prolongada fué la lucha para reducir la jornada y a la misma se le atribuyeron propiedades benéficas diversas. Cabe significar que su acción, al implantarse, fué ciertamente eficiente para contrarrestar situaciones de paro forzoso.

Recordemos que el tratado de Versailles, en uno de los puntos referidos a cuestiones obreras, habla de la fijación con carácter universal de la jornada semanal de 48 horas, como al deseo de los pueblos de las naciones signatarias de dicho tratado. En Washington, en 1919, la Conferencia celebrada por la Organización Internacional del Trabajo votó, entre otros asuntos urgentes, una Convención relativa a la jornada diaria de 8 horas y semanal de 48 horas. Esta Convención que fué ratificada por casi todos los países, sirvió en gran parte para orientar y unificar las legislaciones nacionales, tal al caso de nuestro país al promulgarse la ley 11.544.

La legislación argentina se encuentra complementada por otras disposiciones, como por ej. licencia anual paga, descanso hebdomadario, horario reducido para tareas insalubres, etc., todas inciden sobre el problema del paro, único aspecto en que aquí las citamos.

Concluyendo: las jornadas prolongadas favorecen situaciones de paro forzoso, y sus contrarias, por lo tanto, le atacan.

3 - CAUSAS DERIVADAS

Además de las causas que hemos denominado primarias y emergentes, existen otras que " derivan de una irregular distribución de los servicios productivos, y se relacionan con el sistema económico, tanto en su estructura como en sus fluctuaciones. Se identifican con todos los factores del dinamismo económico" (1)

Productores marginales

En el mercado, en un régimen de libre competencia, el precio de venta está fijado en el punto de equilibrio de la oferta y la demanda. Evidentemente, tal precio de venta estará muy cerca de coincidir con el precio de costo de los productores marginales, que son aquellos que elaboran en condiciones menos eficientes y más costosas. Una mayor oferta de parte del productor que está en la posición óptima bajará el precio, y el productor marginal deberá abandonar el mercado, causando desocupación que puede ser momentánea o duradera.

Inercia de los costos

Se llama inercia de los costos al hecho de que los costos de producción no desciendan con el mismo ritmo de rapidez que los precios de venta, por ejemplo, en casos de deflación monetaria, o por la gravitación de inventos o descubrimientos en el mercado internacional.

La inercia de los costos obliga a una disminución de la actividad productora, provocando en alguna medida desocupación,

(1) WATSON, Guillermo J. "Causas de la desocupación" Santa Fe. 1941, pág. 18, citando a ARENA, Celestino "Mercado de Lavoro" pág. 769

que, por lo general, adquiere los caracteres de transitoria.

Precios rígidos

Con este sistema, de aplicación a mano de obra y materiales, los precios se mantienen sin variación durante grandes intervalos de tiempo, con lo cual se evitan las fluctuaciones de la oferta y la demanda y se eliminan incertidumbres en contratos, previsiones, etc.

Ocurre con este sistema, en el que los salarios son fijos y uniformes, que cuando, por el juego de la oferta y la demanda, correspondería un salario más alto que aquél en vigor, se produce escasez de mano de obra, y al contrario, cuando el salario establecido es superior al nivel de equilibrio, se producirá abundancia de mano de obra y sobrevendrá desocupación.

La uniformidad o rigidez de los salarios es consecuencia de desocupación en épocas de depresión económica, que repercute en primer lugar sobre los obreros menos eficientes.

Progreso tecnológico

El progreso tecnológico tiende a acrecentar los beneficios, por cuanto su primer impacto es en los costos. Estos se reducen y el precio de venta se mantendrá por breve tiempo, reduciéndose también; al hacerlo origina una mayor demanda, que a su vez sumará el número de operaciones.

Pero al efectuarse el progreso técnico, el trabajo se realizará con menos mano de obra, consecuentemente, una cantidad de obra-

ros quedarán desocupados.

Ahora bien, la rebaja del costo de un producto, en un país determinado, influye en el precio internacional de dicho producto, y afectará a los países donde no se haya operado el cambio, quienes estarán forzados a reducir sus costos a pérdida, y, consecuentemente, retirarse del mercado, incurriendo en la desocupación que se produce por inercia de los costos. Lo que antecede responde especialmente a la estructura liberal capitalista, anulada hoy en la práctica, en una u otra medida, por barreras aduaneras, derechos, márgenes de cambio, dumping, etc.

Por regla general el progreso tecnológico sólo origina desocupación en forma transitoria, por cuanto al incrementarse las operaciones - a que da lugar la baja de precios - dentro de ciertos límites, se reabsorbe ese exceso de mano de obra desocupada por obra del progreso tecnológico.

Concentración de poder económico: monopolios

La inversión de grandes capitales en maquinarias, instalaciones, instrumental, etc., impulsa a sus propietarios a aumentar la cantidad de unidades de producción sobre las que recaerá una cuota parte de las amortizaciones y demás gastos fijos. También los impulsa a ello la ley de rendimientos crecientes, típica de las actividades de carácter industrial.

En este sentido el primer peso que se da es hacia la extensión de la empresa, tratando de ganar mercados por medio de asociaciones o fusiones con fabricantes de productos similares, bien en competencia

con éstos, o acudiendo a mercados todavía inexplotados.

Un segundo paso hacia la concentración económica es la integración, que puede ser vertical y horizontal. Es vertical cuando se resuelve la producción de la materia prima que consume, o de los materiales auxiliares que utiliza y hasta ese momento compraba a terceros. La ventaja que se persigue, desde luego, es trocar en las compras, el precio de venta por el precio de costo. Existe también integración cuando el industrial empieza a comercializar sus productos, o el comerciante cuando se decide a industrializar los productos que hasta ahora compraba y acerca de los cuales su única actividad era la comercialización.

La integración horizontal consiste en la yuxtaposición, en un mismo comercio o industria, de los productos manufacturados provenientes de igual materia prima, o la comercialización en un mismo negocio, de artículos de la naturaleza más diversa. Por lo general la integración horizontal y vertical se operan al unísono.

En las empresas concentradas, por la acción de la ley de los grandes números, el personal trabaja con más continuidad y proporcionalmente será menos numeroso. Evidentemente ello ocasionará desocupación que podrá ser transitoria o permanente, según que el objetivo de la empresa sea rebajar el costo, rebajar el precio de venta e incrementar las actividades, o, en cambio, se proponga obtener una mayor utilidad marginal manteniendo igual producción y precio de venta.

En la lucha entre la empresa concentrada con las medianas y pequeñas, se producirá desocupación, por cuanto estas últimas no podrán sostener la competencia de aquélla y deberán retirarse del mercado, y cerrar las puertas despidiendo su personal.

La tendencia hacia el monopolio económico se da en los regímenes de libre competencia, sin intervención estatal, cuando los productores trabajan con rendimiento no proporcional, o sea, costos decrecientes y rendimiento creciente. La forma de imponer el monopolio podrá ser mediante asociación o merced a una guerra de precios, que tiene por objeto eliminar del mercado a quienes no puedan sostenerla.

El monopolista evidentemente buscará el punto óptimo, o sea, aquél que le procure el "máximo de beneficio neto". Sus operaciones aumentarán hasta las cantidades requeridas por el mercado. Le interesa que la demanda supere a la oferta, cuando es vendedor, y a la inversa, que la oferta supere la demanda, cuando es comprador.

Ciclos económicos y crisis

La crisis económica es la principal causa de desocupación, pues no sólo origina el paro en un determinado país, sino que lo extiende a los demás en razón de la interdependencia del comercio internacional.

Cuando el ciclo está en su fase descendente, se intensifica la demanda de trabajo por correlativo incremento de la actividad productiva y así, gradualmente, se absorbe la cantidad de desocupados.

Es un axioma que en estas circunstancias los salarios aumentan proporcionalmente menos que los precios y ello imprime un mayor ritmo a la demanda de trabajo.

Cuando se está en la fase descendente del ciclo, se contraen las ventas y los grandes stocks acumulados frenan las tareas productivas; el número de trabajadores ocupados se reduce, operándose la selección: aquellos menos hábiles quedarán desocupados. Los seleccionados, por considerárselos más eficientes, pondrán mayor diligencia en el desempeño de sus tareas y aumentarán la productividad.

Así, luego, la desocupación que se produce es proporcionalmente mayor que la que correspondería realmente a la fase de depresión del ciclo económico.

Política bancaria: crédito

Hablar del crédito impone la previa obligación de citar las palabras del Santo Padre Pío XII, que lo definió: " El crédito es, para el cuerpo social, lo que es la circulación de la sangre para el cuerpo humano". En efecto, todos nuestros órganos requieren que el torrente circulatorio les beneficie y anime. Cuando dicho torrente falla, se producen tropiezos hasta que, cesado, el organismo muere. Son iguales las necesidades del crédito a efectos de la actividad productora, y, ese crédito, para llenar su alta finalidad, deberá ser encauzado con criterio social.

Vemos ahora la política bancaria referida al crédito: los bancos, intermediarios entre los que tienen disponibilidades y aquellos que necesitan tomar préstamos, han hecho posible el extraordinario incremento de la actividad económica. Al progresar la

técnica bancaria, se ha obtenido un mayor provecho en la circulación del dinero.

Evidentemente, en estas condiciones habrá que tener presente que la influencia de la banca es muy diferente cuando está en manos privadas, que cuando lo está en las del Estado.

En el primer caso - banca tradicional - los bancos buscarán obtener el máximo de utilidades con el máximo de seguridad en sus inversiones, siendo secundarias las consecuencias que, para la producción y el trabajo, puede ocasionar el manejo del dinero.

En el segundo caso, o sea cuando la banca está en manos del Estado, o cuando éste está dotado de facultades legales para imponer sus directivas a los bancos particulares, como en nuestro país (1), el otorgamiento del crédito se rige por superiores consideraciones económicas y sociales, que tienen por miras el bienestar de la comunidad.

El tipo de banca tradicional, en la fase ascendente del ciclo económico, generalmente, actúa guiada por una política de liberalidad en el otorgamiento del crédito.

De esta manera estimula la actividad económica, y con ella se activa la especulación en los mercados de valores y productos y,

(1) " No es mejor banco el que da más dinero. La bondad de un banco, de este banco, consiste en aplicar los fondos allí donde sean más útiles a la comunidad..." Discurso del Ministro de Finanzas (Rca. Argentina), con motivo del 10º aniversario del Banco Industrial de la República Argentina. (Revista ECONOMIA Y FINANZAS Nº 256 del 9 de septiembre de 1954).

paralelamente, al fenómeno de la super producción.

Resecional los bancos al sobrevenir la fase descendente del ciclo económico. Al verificarse la contracción de las operaciones comerciales, contraen el crédito, en forma gradual, hasta suprimirlo para muchos usuarios, muchas veces no para aquéllos que peor lo emplean, sino para los que tengan menos solvencia.

Los stocks acumulados ya no pueden ser colocados con la rapidez de antes y el crédito, necesario para facilitar la colocación de aquéllos en el mercado en forma gradual, ha cesado, y así se obliga a la liquidación forzosa, se acelera la crisis de depresión y se provoca, o por lo menos contribuye, a aumentar la desocupación.

Los bancos han tendido también a realizar actos de concentración económica, del tipo de integración horizontal.

Al propio tiempo que su tarea específica de intermediarios del crédito, intervienen en actividades de carácter industrial y comercial, en forma directa, o encubierta cuando las leyes de un Estado lo prohíben.

En la cumbre de su evolución, la integración es realizada por medio de una especie de super empresa " holding ", que maneja al estilo de filiales al banco y a las demás empresas vinculadas, cuyos directores gobiernan sólo aparentemente, con las instrucciones que les imparte el " holding ".

Aun cuando el banco sólo ejerce, entonces, su actividad específica, sin intervención directa y visible en las empresas realmente vinculadas, sin embargo, favorece a éstas por vía del crédito,

otorgado con liberalidad y a bajo interés (al mínimo reservado a empresas de óptima situación).

En la fase descendente del ciclo las empresas vinculadas pueden "capear" la situación, merced a que para ellas no hay situaciones de restricción en el crédito, en la medida que afecta a los demás empresarios.

Cuando se entra en el período subsiguiente de restauración económica, se encontrarán en una situación de privilegio las empresas vinculadas, al operar en un mercado del cual ha desaparecido un cierto número de competidores. Se realizará la concentración económica bajo la forma de extensión de empresa concentrada, empleará menos obreros en total que los que emplearían sus ex-competidores y, de esta manera, se provocará un cierto grado de desocupación, en épocas de prosperidad.

Desocupación de cuello blanco

A medida que la empresa concentrada va acaparando el mercado y desalojándolo de competidores, disminuirá el número de cierto tipo de empleados, especialmente de aquéllos que no actúan directamente en proporción al volumen de la producción: ingenieros, otros profesionales, empleados técnicos y administrativos en general.

Entre estos, en las grandes empresas, se forma una verdadera "elite", bastante bien remunerada, pero siempre inferior en número a los que encontrarían ocupación en caso de que la actividad monopolista no se produjera. El resto es, luego, desocupación de em-

pleados, conocida con el nombre de desocupación de "cuello blanco".

La existencia de este fenómeno fué señalada en nuestro país por el Gobierno, en el año 1915 (1)

Proteccionismo

Vivimos en un mundo en el que impera el proteccionismo económico, que comienza a partir de la primera guerra mundial y se implanta con carácter general a consecuencia de la gran crisis de la década del 30.

"El proteccionismo - decía Schiopette (2) en 1935 - se hace universal y obedece, principalmente, a la necesidad de reducir las compras en el extranjero con propósito de sanear las finanzas que dejó tal maltracheo la guerra mundial".

El exceso de proteccionismo, desde el punto de vista de su gravitación en el problema de la desocupación, ha sido desfavorable para aquellos países que vieron por él reducidos sus mercados, porque los tratados con los cuales comerciaban, por medio de derechos aduaneros, controles de cambio, etc., suprimieron o mermaron la libre entrada de productos del exterior, o pretendieron trocetarlos con sus propios productos, a veces no necesarios a su habitual proveedor.

Naturalmente, en ciertas circunstancias el proteccionismo

(1) Mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso. Editado en folleto por el Ministerio del Interior.

(2) SCHIOPETTO, Ovidio Víctor "Notiones de Política Económica Internacional". Buenos Aires. año 1935. Tomo I, pág. 25

puede resultar benéfico como instrumento contra el paro forzoso, pues, facilitará y aun incrementará la producción industrial, segura de no verse expuesta a las consecuencias de la competencia extranjera.

Un caso de política proteccionista negativa es el ocurrido hace pocos días en los Estados Unidos de Norteamérica (1) cuando su Gobierno anunció la elevación del precio interno de apoyo a la lana (2). Tal medida, que se comenta, fué tomada por razones de orden político, y se estima que reportará los siguientes resultados contraproducentes: a) elevación de los aranceles aduaneros, que ya eran desproporcionados, perjudicando a las fábricas nacionales productoras que aprovisionaban ese mercado (entre ellas la nuestra); b) El alto costo del producto puede provocar su substitución en escala cada vez mayor por las fibras sintéticas, con perjuicio para los propios productores locales. Lamentable resultado probable de lo expresado: desocupación.

Desaparición de productores independientes

Cuando los productores pequeños y medianos son desalojados del mercado, vencidos en la lucha entablada por las empresas concentradas en su tenencia al monopolio, no sólo se produce desocupación de obreros y empleados, sino de los mismos productores que corren la suerte de su empresa y muchos terminan convirtiéndose en empleados, aumentando la oferta de brazos y creando más desocupación

(1) Anuncio del Departamento de Agricultura (E. U. U.) del 12 de octubre de 1954.

(2) De 53,2 a 62 cts. de dólar la libra - base de fibra sucia -

4 - CAUSAS ORGANICAS

Son las causas que se relacionan con la naturaleza intrínseca de ciertas clases de trabajo y comprenden las variaciones estacionales y otras interrupciones que se suceden en periodos irregulares.

Variaciones estacionales

Las Industrias afectadas a estas condiciones se las clasificó

(1) en:

- a) Agricultura, caza y pesca;
- b) Industrias extractivas del subsuelo;
- c) Industrialización de productos de la agricultura, de la caza y de la pesca;
- d) Industrias de los metales;
- e) Industrias de la construcción, caminos y obras hidráulicas;
- f) Industrias de las fibras textiles;
- g) Industrias químicas;
- h) Industrias que corresponden o que satisfacen necesidades colectivas;
- i) Explotación de servicios públicos;

Por lo general la máxima desocupación por estas causas ocurre en invierno, vale decir, son las condiciones climáticas que afectan a los obreros que deben cumplir tareas a la intemperie.

(1) UOGE, Albino "Disocupazione e mobilità del lavoro" Milán, 1935

La variación estacional más marcada es en la agricultura, la caza y la pesca. Sigue la industria de construcción, caminos, hidráulica, textiles y extractivas del subsuelo.

Como la desocupación que estas industrias provocan es algo normal y previsto, se suele abonar en ellas, en el período de actividad, una tasa de salario superior a las demás, de manera que ese exceso de salario sirva para solventar los gastos en la época de desocupación.

Variaciones intermitentes

Son propias de algunas actividades especiales y pueden ser previstas o no, por ejemplo, en el trabajo de la construcción, donde los albañiles quedan desocupados desde que finaliza una obra hasta el comienzo de la siguiente.

En estos casos, por lo general, no existe la sobre tasa de salarios que existe en las ocupaciones estacionales y da lugar a la " infra ocupación " u ocupación insuficiente.

5 - CAUSAS EXTRAORDINARIASMercados exteriores

Un estado de guerra internacional se traduce económicamente en el cierre de mercados. En consecuencia, en los países neutrales, que comerciaban con el beligerante bloqueado, se producirá, correlativamente con la merma de la demanda, una disminución de la producción y su fatal consecuencia: desocupación.

Suele agravarse la economía del país exportador, impedido de seguir exportando a raíz de la ruptura forzosa del vínculo comercial, cuando el país privado de la adquisición descubre, por necesidades del momento, un sucedáneo (ej. el salitre sintético) y reemplaza así definitivamente el producto primitivo.

Acontece que la desocupación intensa a que situaciones como la comentada dan lugar, provoca, inclusive, la despoblación del lugar en que la explotación se llevaba a cabo.

La situación de guerra internacional, así como perjudica económicamente a muchos países, beneficia en cambio a otros, pues favorece su desarrollo industrial y, en consecuencia, incrementa la ocupación.

Precios de exportación insuficientes

Los países agrícola-ganaderos destinan, luego de abastecer su mercado interno, los grandes saldos exportables de su riqueza natural al comercio exterior. Los precios a los que efectúan la

venta de tales saldos, en general, no son fijados en el punto de equilibrio de la oferta y la demanda dentro del país. Son, en cambio, una consecuencia de la cotización de mercados de proyección internacional, ubicados en el extranjero. Tales precios se influyen por la producción mundial estimada y la demanda mundial también estimada, para un período determinado. Hay que agregar que, en general, los productores nacionales no están en contacto con los consumidores extranjeros, sino que media entre ellos una red de acopiadores, exportadores, transportadores, etc., agravado en cuanto desde el extranjero se establece un sistema de comprador único. Así resulta que, en definitiva, es éste el que impone el precio del producto, que tiende al bajar al nivel de su costo de producción.

Suele entonces darse el caso de que los agricultores consideren que no les es conveniente levantar sus cosechas y éstas quedarán para alimento de sus ganados, provocándose de este modo la desocupación de aquellos trabajadores que se emplean en la recolección.

Esta situación ha sido, afortunadamente, superada por nuestro país, al oponer, con criterio realista, al sistema de comprador único, el sistema de vendedor único.

Así el gobierno adquiere la cosecha a los agricultores y realiza su comercialización a los precios más remunerativos en el mercado mundial. Mientras que, en lo interior, los precios fijados no son ya el resultado de una especulación internacional, sino que es

el propio Estado quien los fija anualmente teniendo, entre sus principales objetivos, el de dar una retribución justa y remuneradora a los hombres del agro, alejando de este modo las contingencias aleatorias del pasado y naturalmente, el peligro de desocupación campesina (1).

Otras causas

Entre otras causas que provocan desocupación, deben citarse: los siniestros que afectan la actividad productiva, la quiebra de la empresa, los desastres agrícolas (granizo, langostas, heladas, etc.), que pueden perjudicar o perder la cosecha, la especulación, etc.

También pueden incluirse las huelgas y los lock-outs y la política estatal predispuesta, en algunos casos, en épocas de holgura monetaria, a un incremento excesivo de los gastos, que, al producirse el reces^oo, frenan más o menos bruscamente, produciendo la desocupación de cierto número de personas.

(1) En abril de 1954 el gobierno argentino, por intermedio de su Primer Magistrado Gral. J. D. Perón, anunció la decisión de mantener para la próxima cosecha 1954-55, los mismos precios que regían hasta ese momento. " Este anuncio adquiere singular significación para los productores agropecuarios, en virtud, de la grave alteración del mercado internacional de materias primas agrícolas, originada por los grandes stocks acumulados por los países productores, que no han podido encontrar los mercados consumidores necesarios por la falta de poder adquisitivo de los pueblos menos desarrollados y de una política no coordinada de distribución y comercialización mundial" .(Revista ECONOMIA Y FINANZAS N° 236 del 22 de abril de 1954)

Capítulo IV

EL PAREJO COMO INSUFICIENCIA DE LA DEMANDA EFECTIVA

La etiología del paro forzoso presenta como causa fundamental la insuficiencia de demanda efectiva.

Este problema que causa desocupación fué examinado sobre nuevas bases en la década del 30, por economistas de nota, entre los que cabe puesto de honor a Lord Keynes, autor de la *General Theory*.

La tesis que Keynes ha planteado es que la teoría clásica responde a un caso teórico particular, por cuanto, la situación del pleno empleo, en el esquema liberal, es infrecuente y sólo se da en momentos particulares. Existe, como normal, una cierta desocupación involuntaria.

Dentro del esquema keynesiano, el sistema se rige por leyes distintas según haya o no factores ociosos.

Se considera que este último punto, consignado en el primer capítulo de la *Teoría General* de Keynes, es lo verdaderamente creador y genial del célebre economista inglés.

Keynes no afirma que el pensamiento clásico sea falso. Al contrario afirma que es impecablemente correcto, sin errores lógicos, con elegantes líneas, que partiendo de las bases ricardianas, sigue con Marshall y Pigou y se generaliza magníficamente en la escuela de Lausanne. Vale decir que Keynes no intenta destruir la escuela clásica.

Dice que el error de la misma no está en las premisas, meras hipótesis de trabajo, sino en la aplicación, por cuanto las medidas de política económica que siguen la línea clásica, no se aplican al sistema que los clásicos estudiaron.

Así se nos presenta el trabajo de Keynes más bien como una revolución en el campo de la política económica, que en el de la teoría.

O, en otros términos, Keynes formula una teoría paralela a la clásica.

El Keynesianismo se propone, en fin, pasar de una economía con paro forzoso a otra de pleno empleo. Evidentemente, a esta posición le llamaremos de transición, por cuanto luego se suscita el problema de mantener el pleno empleo.

- En qué reposa la teoría clásica? En la estructuración del Estado liberal, y para mantener el pleno empleo es necesario un tipo de estado intervencionista, ^{ya} que que exige medidas incompatibles con la estructura del primero.

La plena ocupación es un concepto formal. Los datos estadísticos nos informan que en toda época hubo un cierto número de desocupados entre aquellos individuos que se habían de ocupar, que son difíciles de colocar o que se están entrenando para hacerlo. Juegan también en esto los paros estacionales.

No es posible establecer el tope mínimo estadístico, por lo menos a priori, del paro friccional o estacional. Ello dependerá más

bien del mercado de trabajo en cuanto a su evolución, a la adaptabilidad de los trabajadores y empleadores a la variación de las circunstancias, de la variación de la demanda y de las medidas adoptadas por el mismo Estado, para nivelar la situación.

Por economía de pleno empleo se entiende precisamente aquella donde existe un 2, 3 ó 5 por 100 en tránsito de un empleo a otro.

- Cómo mantener el pleno empleo? Son varios los caminos posibles, a partir del que observaba Keynes de cegar agujeros en el suelo y volverlos a llenar. Cualquiera proyecto, por oneroso que resulte, provocará un nivel de bienestar superior al que cabría en caso de depresión.

Se puede optar entre realizar obras públicas, subvencionar el consumo de la masa desocupada y redistribuir las rentas, y así conseguir elevar el bienestar de la comunidad.

El camino a adoptar dependerá del fin que se proponga el político; el economista podrá, esa es su función, indicar las alternativas que se ofrezcan y el precio posible que la comunidad tendrá que pagar cada una.

La explicación del fenómeno de la desocupación deberá contemplar y distinguir tres posiciones:

- a) se considera que la desocupación es el precio por apartarse de la sabia e infalible política del "dejar hacer, dejar pasar";
- b) se pensó que era una consecuencia irremediable de los ciclos y que estos mismos devolverían, al cesar la depresión, la normalidad;
- c) se atribuye el paro a la ausencia de demanda efectiva, o sea, a la restricción de los gastos e inversiones.

Este último concepto fué el que desarrolló Lord Keynes en la Teoría General.

Es ésta, en rigor de verdad, una afirmación sencilla y que responde al sentido común. Pero la dificultad está en explicar las condiciones bajo las cuales la demanda es insuficiente.

La teoría clásica afirma que supuesta la flexibilidad de los precios y salarios, la demanda tiene que ser adecuada. La desocupación entonces sólo obedecerá a rigideces artificiales del mercado.

Las teorías del ciclo intentan demostrar las posibles fluctuaciones del ciclo, fallando cuando se trata de deficiencias de la demanda a largo plazo.

Por fin en la década del 30 se vuelve a examinar estas teorías, y surge la desarrollada sistemáticamente por Lord Keynes.

Se parte suponiendo que todos los factores de la producción, y la comunidad, gastan el total de su renta neta. Si la demanda se desplaza, entonces, sólo se producirá desocupación friccional transitoria. La desocupación aparece cuando una parte de la comunidad no está dispuesta a gastar toda su renta neta, y los demás tampoco están dispuestos a gastar o invertir por encima de sus rentas netas. Ocurrirá que disminuirá la demanda total de bienes y servicios y factores de producción entrarán en paro, con merca de la renta de la comunidad.

Llamamos "deseo de ahorro" al deseo de la gente de gastar menos que su renta neta y "compensación de ahorro" al empleo que aquellos

ahorros pueden recibir.

La teoría dice que si el ahorro planeado excede al gasto compensador, la ocupación descenderá, o sea, que existirá desocupación hasta tanto la comunidad no se decida a utilizar como gasto compensador el nivel de lo que la gente decida ahorrar de una determinada renta.

Al contrario, si el gasto compensador excede el ahorro deseado, la desocupación y la demanda subirán, y si continúa se producirá superocupación y todavía aumento de precios, o sea, pura inflación.

- ¿Cuáles son los determinantes del ahorro? La decisión de ahorrar está determinada por los hábitos y gustos individuales, no obstante, se ha demostrado que, en general, la proporción de ahorro aumenta conforme nos movemos hacia rentas más altas.

Vale decir que a un alto nivel de ocupación, aumenta la renta real conjunta y mayor será la propensión de ahorrar.

- ¿Qué ocurre con el ahorro o gasto compensador? Evidentemente el ahorro voluntario se puede compensar con el gasto a crédito de bienes o servicios. Ese gasto a crédito habrá que analizarlo en forma separada, según sea utilizado por particulares o por el Estado.

Los préstamos a los particulares para efectuar gastos por encima de sus rentas pueden ser para fines de consumo o para compra de bienes de capital.

Los préstamos para fines de consumo son típicos del sistema capitalista (v.gr.: compras a plazos), pero están limitados por la no segurí

dad del prestamista y cierta aversión de parte del posible deudor.

La principal inversión será entonces para aumento del capital neto. La cuestión será entonces cómo se determina ese deseo de invertir.

El empresario considera una cantidad de factores antes de decidirse si va a invertir y cuánto. Aun cuando no se ha logrado un acuerdo absoluto sobre las consideraciones predominantes en esta materia, la teoría económica practica una selección de las consideraciones predominantes, a las cuales haremos una somera referencia:

a) Beneficios marginales esperados

O sea se estudiará la perspectiva de rendimiento de las cantidades a invertir.

b) El tipo de interés a largo plazo

Cuanto más alto sea el tipo de interés, menor será la inversión, en función de una determinada escala de beneficios marginales estimados.

c) Riesgo de los representantes

Los empresarios no se deciden fácilmente por contraer deudas desproporcionadas, por el riesgo marginal que las mismas representan.

d) Riesgo de los prestamistas

El mercado de prestamistas o de capitales impone un límite a la otorgación de los préstamos, en virtud del riesgo del prestamista.

e) Proceso de reinversión

Cuando se halle cubierto el riesgo del empresario y del prestamista, las empresas, dentro de determinadas condiciones, estarán dispuestas a invertir en el mercado su ahorro adicional.

f) Factores psicológicos

El optimismo o el pesimismo tendrán intervención en el cambio del tipo de riesgo y de interés.

Los beneficios marginales determinarán el tipo de inversión temporalmente más alta y a la inversa.

En cuanto a la Hacienda Pública, ésta obtiene sus ingresos por vía de la imposición fiscal. El monto de dichos ingresos se planea a priori, en atención a las necesidades que el gobierno entiende de haber llenar.

A semejanza de un ente privado, el Estado puede decidirse a ahorrar (superavit presupuestario) y con ello descenderá la renta y la ocupación.

Podrá gastar justamente lo que ingresa (equilibrio presupuestario) y de esa manera ni saca ni agrega a la demanda total.

O, por último, podrá gastar por encima de sus ingresos (déficit presupuestario) y en ese caso se elevará al nivel de ocupación.

La política del presupuesto puede ser utilizada para equilibrar

o compensar las variaciones de ocupación en el sector privado.

Si existe tendencia hacia el exceso de ocupación, podrá orientarse el presupuesto hacia el superavit y, en cambio, la desocupación se la combatirá merced a presupuestos deficitarios.

El Estado cuenta, sin embargo, con otros resortes para incidir sobre la desocupación y son los que se refieren a la modificación de la estructura tributaria, que influenciará sobre el deseo de ahorrar o invertir de la comunidad.

Si se suprimen los impuestos que pesan sobre el sector de rentas más bajas (con alta propensión al consumo) y se desvían sobre el grupo de rentas superior (que tiene propensión al ahorro), se aumentará la propensión general al consumo.

Lo antedicho será eficiente siempre y cuando la tributación impuesta a las grandes rentas no disminuya el estímulo a la inversión.

De tal manera se podrá asegurar un sistema de pleno empleo, sin recurrir al deficit presupuestario.

Igualmente, y por el proceso citado, es posible regular cualquier proceso inflacionista.

O sea que la hacienda pública dispone así de dos reguladores de la ocupación, que pueden actuar juntos o separados: el deficit, o superavit presupuestario, y la redistribución de las rentas por el impuesto.

Así la regulación del proceso económico por las fuerzas actuantes en el mercado, deberá suplantarse por una regulación consciente

y deliberada del poder público. Con ello, evidentemente, se supera el principio normativo del pasado, cual era el de equilibrar ingresos y gastos. Efectivamente, mantener el criterio de plena ocupación significará, valiéndose de los medios fiscales de tributación y empréstitos, o en caso de fallar apelando a regulaciones directas (comercio exterior, control de precios, etc.).

Es interesante observar como estas normas para la hacienda pública son de una paradójica contradicción con las que imperan en la vida privada. Porque una persona para probablemente arruinarse deberá precisamente vivir por encima de sus medios personales o tomar préstamos para consumo.

El Estado, en cambio, puede obrar bien, haciéndolo a la inversa del particular, porque obra como agente de la comunidad y lo que gasta, prescindiendo de lo que se puede filtrar al exterior, es reinvertido en la comunidad.

Bibliografía general del capítulo:

Instituto de la Universidad de Oxford " La Economía sin paro forzoso" (Introducción y Cap. I. " Las causas del paro "). México. 1948. pág. 5/57

Capítulo V

CLASES DE DESOCUPACION

Se ha hablado de desocupación transitoria, periódica y duradera. Los tratadistas de la materia señalan distintos tipos característicos y procuran agruparlos, con vistas a formular una clasificación. Indicaremos someramente algunas de esas clasificaciones dadas.

a) Meade (1) ha clasificado la desocupación en tres tipos, a saber:

- 1) Normal;
- 2) Estructural o especial;
- 3) Ciclica;

Es normal, según el autor que comentamos, aquella que ocurre cuando el propio tiempo que ciertos raciones de la producción se extienden, otros se contraen.

Los desocupados tienen que informarse donde se hallan los puestos vacantes, trasladarse a otras regiones o aprender otro oficio. Todo eso requiere tiempo, en el cual el obrero permanecerá forzosamente parado. Siempre existe un cierto número de desocupación de ese tipo, que se la considera normal.

Especial o estructural es la motivada por contracciones de la economía, que afectan a ciertos productores o regiones productivas.

La desocupación ciclica se concreta en la contracción de la

(1) MEADE, J.E. " Economic Analysis and Policy ", París, 1938, pág.29, citado por WATSON, G.J. "Causas de la desocupación", Santa Fe, 1941, pág.39

demanda de mano de obra en los principales ramos de la producción a la vez. En este caso la imposibilidad de encontrar empleo será relativa.

b) Estacional, cíclica y permanente

Fue propiciada por Uggé (1) y corresponde a otro punto de vista al clasificar la desocupación.

Así desocupación estacional sería la que ocurre periódicamente, en una determinada estación del año y en virtud de la modalidad especial de las actividades productoras.

Desocupación cíclica, continúa Uggé, es la que se produce a consecuencia de la contracción de los negocios, en la fase descendente del ciclo económico.

Desocupación permanente, en cambio, es la que depende del flujo o reflujó de trabajadores de un establecimiento a otro. Es un movimiento incesante de adaptación, promovido tanto por los empleadores como por los trabajadores, y de lugar a que en todo momento exista una determinada cantidad de desocupación.

c) Propia e impropia

Gini (2) clasificó la desocupación en propia e impropia.

La carencia excepcional de trabajo por parte de los trabajadores

(1) UGGE, Albino "Desocupaciones e movilidad del lavoro", Milán, 1935, págs. 95, 98 y 105, citado por WATSON, G.J. "Causas de la desocupación", Santa Fe 1941, pág. 40.

(2) GINI, Corrado "Patología Económica", Milán, 1935, pág. 477, citado por...

corresponde a la primera, mientras que correspondería a la segunda aquella no provocada por las condiciones normales del trabajo, sino la provocada por razones de la técnica productiva.

d) Estructural y coyuntural

d1) Arena (1) define como desocupación coyuntural o cíclica a la desocupación que proviene de las fluctuaciones del ciclo económico, mientras que la estructural admitiría diversos motivos. Así las fluctuaciones de las estaciones que, aunque breves, provocan una desocupación permanente.

d2) Arena nos proporciona otra clasificación. Dice que el desequilibrio entre la oferta y la demanda, en forma parcial y local, sería desocupación endémica. También puede ser el total de rupturas individuales temporales, y podrían presentar dos formas: 1) forma atenuada: turbación ocasional del mercado; 2) forma grave: movimientos oscilatorios parciales. Su característica es de ser permanente en el tiempo, o sea crónica.

La desocupación epidémica no es crónica, sino temporaria. Su derivación se deberá :

- 1') a las coyunturas cíclicas
- 2') a los movimientos generales no cíclicos, derivados de un ritmo escalonado, que imprime al fenómeno una fluctuación de bastante amplitud.

...WATSON, G.J. "Causas de la desocupación", Santa Fe, 1941, pág.41.

(1) ARENA, Calastino "Marco de il lavoro", Padua, 1953, pág.773/4, citado por WATSON, G.J. (obra indicada) pág.41/2

e) Normal y anormal

Los Casés (1) dice que por desocupación normal debe entenderse la habitual, o sea aquella que la masa obrera está ya acostumbrada a soportar, y que puede deberse a:

- 1) a la espera normal de trabajo;
- 2) trabajo en oficinas cuyas tareas son anormales e inseguras;
- 3) variaciones del clima;
- 4) variaciones de la moda;
- 5) trabajos excepcionales de reparación.

Desocupación normal es la no habitual y se debe directa o indirectamente a las alteraciones que sufre el mercado por causas económicas, técnicas o demográficas.

f) De temporada, permanente, crisis

Deveali (2) dice que el desempleo puede presentarse con caracteres diferentes, a saber:

- 1) Profesiones de temporada;
- 2) desequilibrio permanente;
- 3) períodos de crisis

- (1) CASÉS, G. de los "Paro forzoso", Madrid, s/f., citado por
WATSON, G.J. "Causas de la desocupación", Santa Fe, 1941, pág.45
- (2) DEVEALI, Mario L. "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", Buenos Aires, 1954, pág.387/8.

El primer caso, o sea la desocupación de temporada, está dado por las profesiones de ese tipo, o sea aquellas para las cuales los períodos de actividad son seguidos por otros de paralización completa. Este tipo de desocupación "no puede ser asimilado a la desocupación del buen empleado u obrero que en toda su vida laboral ha quedado sin trabajo sólo en dos o tres oportunidades y por períodos muy limitados".

El desequilibrio o desocupación permanente se produce, según el autor que comentamos, cuando el crecimiento de la población no está proporcionado al desarrollo de las labores productivas. O sea, el aumento de la población es más que proporcional al aumento de la demanda de brazos y, en consecuencia, los elementos humanos aptos quedarán en situación casi permanente de desocupados.

Por consiguiente, dice Devesli, "no tienen a menudo ni la oportunidad de realizar un seguro, al cual de todas maneras no podrían dar aportes en medida proporcional al riesgo previsible".

El tercer caso, es el referido a los períodos de crisis, por los que cualquier país puede atravesar, sea motivo de causas internas o externas, que provocan paralización parcial o total de las tareas productivas. Dice Devesli que, en este caso, el seguro no podrá resistir, por cuanto el acontecimiento tendrá consecuencias comparables a las de una epidemia.

g) Normal y lúbrica (estacional, friccional) y anormal (transitorias de crisis sociales).

Oscar Morales dice que "dentro de la desocupación propia -

mente dicha existen diversos tipos que obedecen a causas muy diversas " (1)

La desocupación estacional es aquella que depende exclusivamente de las estaciones del año; quien, v.g. se dedica sólo a cosechar maíz o a trabajar en alguna de las safras, ha de pasar buena parte del año sin ocupación.

La desocupación friccional participa de los caracteres de la estacional, mas se debe a otras causas. Se produce desocupación friccional: en las fábricas de automóviles, mientras se preparan e instalan las nuevas matrices destinadas al nuevo modelo; en la industria de la construcción cuando llueve, etc.

La desocupación tecnológica es la que se produce en ocasión del desplazamiento de trabajadores, a raíz de un adelanto técnico. "Casi todas las invenciones modernas tienden a aumentar la participación del capital, bajo la forma de máquinas, en la producción, a expensas del elemento humano" (2).

Con respecto a la desocupación de origen cíclico, dice Gómez Morales (3): " que es la desocupación típica que se entendió por todo el mundo después de 1929". En la fase de depresión del ciclo económico, se reduce la demanda efectiva, o sea, " la demanda que -

(1) GÓMEZ MORALES, Alfredo " Política Económica Marxista", Buenos Aires, 1951, pág. 151.

(2) GÓMEZ MORALES, Alfredo (obra citada) pág. 152

(3) GÓMEZ MORALES, Alfredo (obra citada) pág. 153

yeda por los medios de pago necesarios para hacerla realidad. Las industriales y, en general todos los productores, se encuentran con una capacidad de producción superior a las peditas del público, comienzan a acumularse existencias invendibles, lo cual conduce a un retraimiento de la producción. Como los gastos fijos no pueden contraerse - como dice Gómez Morales - la economía debe consistir en el despido de obreros".

b) Conjuntural, estacional, tecnológica y de fricción

La Comisión Parlamentaria italiana (1) encargada de efectuar una encuesta sobre la desocupación, dió la clasificación siguiente:

- 1) Desocupación conjuntural: " es aquella que se produce por la alternancia de las fases de recuperación y depresión del ciclo económico".
- 2) Desocupación estacional: " es aquella que se produce por efectos de las variaciones estacionales de la actividad productiva, motivada por las condiciones climáticas o por la moda".
- 3) Desocupación tecnológica: " es aquella que viene determinada directamente por el empleo de más perfeccionados procesos técnicos de la actividad productiva".
- 4) Desocupación friccional: " es aquella desocupación de origen tecnológico o derivada de cambios locales o estacionales de la demanda, y que no es absorbida por otras demandas existentes por no ser con-

(1) Designada el 30 de mayo de 1952 para realizar una encuesta sobre desocupación. (Traducción del "Supplemento" del "Mundo Económico" de Milán, del 3 de abril de 1954).

pletamente fungibles o móviles las unidades que constituyen la oferta de trabajo"

1) Normal, general, de temporada, estacional

La Oficina Internacional del Trabajo (1) mencionó los siguientes tipos de desempleo registrados desde la última guerra:

Este de poco desempleo (normal), se debe, con frecuencia y en gran parte, al hecho de que los trabajadores abandonan sus antiguas profesiones para dedicarse a nuevas, mientras el nivel de la demanda es elevado.

El desempleo general, denominado "friccional", se debe a la ausencia de una demanda adecuada y constituye una pérdida total para la colectividad. El desempleo "friccional" puede resultar, siempre que el servicio de empleo se halla debidamente organizado, en la colocación de trabajadores en aquellas tareas para las que se hallan técnicos y temperamentalmente preparados, más bien que si se los destina a nuevos trabajos de modo arbitrario o apresurado, o si se los mantiene en sus antiguas ocupaciones.

Existe en la mayoría de los países un tipo de desocupación estacional por las variaciones de temporada, que alteran la demanda de bienes de consumo o las condiciones necesarias para la producción.

Dentro de los tipos de desocupación especial, se cita la "de presión de inventarios", que ha sido una de las formas de desempleo

(1) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO "La campaña contra el desempleo", Ginebra, 1950, pág. 7/17

más importantes desde la finalización de la segunda guerra mundial. Dicha depresión se produce al acumular los consumidores importantes stocks de mercancías - en períodos de brusca elevación de precios, racionamientos, etc. - que se ven obligados a vender más tarde. Durante ese período de liquidación, la producción se ve limitada y los trabajadores pueden quedarse sin empleo temporalmente.

En algunos países altamente industrializados, v.gr. Bélgica, los niveles de desempleo dependen en gran medida del comercio internacional. Sin frecuencia el desempleo resulta del descenso en el volumen de las exportaciones en determinadas industrias.

En ciertos países el logro de altos niveles de empleo puede exigir no sólo elevados niveles de demanda efectiva, sino además mayor capacidad en las industrias para absorber nuevas obras. El desempleo en países como: Italia, Alemania, Grecia, Irlanda, Israel y del Cercano Oriente, es en la actualidad consecuencia "de la falta de capital suficiente para facilitar empleo efectivo a todos los trabajadores y proporcionarles un nivel de vida aceptable desde el punto de vista social".

Desde un punto de vista general, con este problema se engranan también un gran número de países poco desarrollados.

Sección VILA ACCIÓN CONTRA EL PERO

La acción contra el paro forzoso puede ser intentada a priori, o luego que el mismo se haya concretado. En una u otra circunstancia se aplicarán distintos medios - preventivos o represivos - a saber:

a) Medios preventivos.

Constituyen medios preventivos contra el paro forzoso:

1-El standard de vida elevado, favorecido por acertadas y oportunas medidas de Estado, en el sentido de abrir nuevas posibilidades, alentar la iniciativa privada y muy especialmente, la orientación de esta iniciativa hacia un fin social, contribuirá en gran medida a combatir la desocupación.

2-Las obras públicas pueden realizarse, desde el punto de vista del paro forzoso, con miras a prevenir o a combatir la desocupación.

Son bastante generalizadas las que se realizan bajo este segundo aspecto, o sea, creado el problema, el gobierno encara, para solucionarlo, la construcción de edificios públicos, viviendas, canales, obras hidráulicas, etc., pudiendo responder estas obras a planes particulares o generales.

No puede negarse la importancia de la obra pública bajo este aspecto, ni tampoco el hecho de que en muchos países ha dado muy buen resultado, pero, tampoco deberá desecharse como expediente válido cuando se la trate como medida preventiva del paro, por

cuenta así será posible ajustarla a un plan más orgánico y desarrollar éste gradualmente, o sea, se evitará que la conclusión súbita del plan de inversiones para ese rubro, arroje a los obreros que lo ejecutaban a la condición de parados, agravando el problema.

El planeamiento de obras públicas ha venido siendo objeto de consideración detallada por la Organización Internacional del Trabajo desde el año 1919 (este punto será desarrollado en el Capítulo VIII "Acción Internacional")

b) Medidas reactivas

Dice Ursain(1) que " las acciones netamente tendientes a hacer menos rigurosa la situación de los parados involuntarios, no son sino relativamente modernas: hasta no hace mucho la opinión pública no distinguía con ninguna diferencia al inocupado, del inválido o del anciano, para ella tanto uno como los otros necesitaban de la ayuda del prójimo y, así era que la misma línea le llegaba a todos para solucionar situaciones en su esencia tan distintas. Esta caridad privada, aunque guiada por un generoso sentimiento, muchas veces propendía, sin darse cuenta, a convertir en desocupados crónicos a muchos que hasta ese momento desocupados forzados"

1- La asistencia

" La seguridad social - dice Devesali (2) - evidentemente no es una invención moderna. Su primera forma se realiza en el núcleo

(1) URSAIN, Alejandro G " La desocupación", Buenos Aires, 1932, pág. 42/B

(2) DEVEVALI, Mario L " Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", Buenos Aires, 1934, pág. 234.

social primaria que es la familia, y también en el seno de este pequeño núcleo, la asistencia no constituye solamente una manifestación voluntaria y espontánea, librada al dictamen de los sentimientos, sino que se convierte en una obligación religiosa y también legal. Esta obligación se extiende progresivamente a grupos más amplios: al grupo, a la Comuna, al Estado y tiende actualmente a extenderse a todo continente y a la colectividad de los países¹

Pondera Ursin (1) las funciones " muy meritorias " de asistencia social cumplidas en la Edad Media por la Iglesia Cristiana, como la Misericordia y la caridad. Luego de destacar las figuras de Santo Tomás y de Santo Domingo, dice Ursin que " en el período medieval el monasterio fue un lugar de trabajo, reglamentado por los monjes ".

El español Vives, en el siglo XVI, sostiene la necesidad de implantar la asistencia en substitución de la caridad y propicia la creación de asilos y hospitales y posibilidades de trabajo para los ciegos y los inválidos.

Al respecto resulta interesante transcribir el siguiente comentario de Devali: " En las comunas en que la administración eclesiástica es sustituida por la secular y, como consecuencia del protestantismo, se debilitan las sanciones religiosas, se imponen las primeras contribuciones a los pobres ".

La Reina Isabel en 1801, dicta la primera ley para pobres, de alcance nacional, estableciendo con carácter obligatorio una tasa

(1)UNSA EN, Alejandro M., " Política Social ", Buenos Aires, 1946, pág 117

para financiar la asistencia parroquial, una de cuyas funciones era, precisamente, proporcionar trabajo a los desempleados.

Dos siglos más tarde Binamarea y Suecia legislan sobre responsabilidad social en este sentido.

En Chapultepec, el 7 de marzo de 1945, se aprueba la Declaración de Principios Sociales de América, la que alude a la colaboración sig-
cava y decidida de todos los países del Continente Americano " como
única medio posible para remediar la situación de indigencia, des-
nutrición, enfermedad e ignorancia existentes en algunas zonas de
América.

Seguramente " mediante un esfuerzo internacional " puede expresarse
se con esperanza de éxito " La Lucha contra las Necesidades", como
caba en forma solenne la Declaración de Filadelfia (sept./mayo 1944).

Al propio tiempo de su difusión o extensión geográfica, la curi-
cul señala una paralela ampliación de sus prestaciones.

En sus comienzos casi se limitó a la asistencia médica y hospita-
laria, llegando ahora a preocuparse de los niños, de los viejos, de
los grupos familiares y de los desempleados involuntarios.

La asistencia, desde el punto de vista del puro finismo, puede
ser con o sin trabajo. Esta última forma no es tan recomendable como
la primera, que tiene la ventaja de no favorecer a los holgazanes y
de no humillar a quienes la reciben.

2- La Colección

La organización de la selección tiene la misión fundamental de asegurar al obrero que necesita trabajar el patrón que necesite los servicios de un obrero.

Dice Figuea (1) que "los obreros pueden hallarse parados en un lugar o empleo, precisamente cuando en otros lugares o empleos se ofrecen los salarios que ellos piden, y no se dirigen a dichos puntos, no precisamente porque se lo impidan los costes de desplazamiento, sino porque ignoran la existencia de estos hechos. Este estado de cosas es un daño para el dividendo nacional, análogo al que tiene lugar cuando los obreros siguen trabajando por ignorancia en empleos con salarios bajos, justamente cuando existen otros mejor retribuidos que están vacantes. Es preciso que estudiemos esta clase de ignorancia, así como los medios de combatirla".

"Si los obreros parados ignorasen por completo donde existen empleos vacantes, el único recurso a su disposición sería buscar trabajo al azar"

No es posible pensar en resolver este problema sino mediante la coordinación de la selección, por cuanto el encuentro accidental sólo sería aleatorio y las demoras y pérdidas incalculables.

Ahora bien, la coordinación de la selección, puede revestir distintas formas:

(1) FIGUEA, A.C. "La Economía del bienestar", Madrid, 1946, pág. 458

	{	Page
	{	Filantropías
Privada	{	Organizada por los obreros
	{	Organizada por los patrones
Pública	{	A cargo del Estado

" Su origen es antiguo - dice Unwin - refiriéndose a las Oficinas de Colocación - seguramente han nacido juntamente con los gremios y con una función gremial . Cada gremio ha deseado prestar a sus asociados la ayuda de procurarles colocación cuando han perdido su empleo .

La primera colocación de carácter filantrópico se remonta al siglo XI, para ir luego extendiéndose por toda Europa. Pero el verdadero auge de las colocaciones (oficinas o agencias) fue en la primer post-guerra (1918), cuando los desmovilizados acudieron a ellas, como único medio para lograr ocupación.

Las agencias u oficinas de colocaciones privadas con fines de lucro son, en rigor de verdad, negativas, por cuanto contrarían el interés social en resolver el problema, al estar organizadas, naturalmente, en forma de empresa comercial. Así su negocio prosperará mientras haya desocupación; luego, tratarán, en lo que esté a su alcance, de conseguir a sus clientes puestos inestables, mientras que, por otro lado, los mejores puestos disponibles serán "vendidos" a quienes más ofrecen por su intermediación.

Además de este tipo de colocación - comercial - deben hacerse -
 darse las colocaciones organizadas por instituciones gremiales y
 patronales, a las que suele atribuírse el inconveniente de estar
 afectadas de parcialidad. Las que pertenecieran a los sindicatos obreros,
 se dice, no beneficiarán a todos, carecerán de generalidad, se
 harán sólo para sus adherentes y, también, las mejores ocupaciones
 estarán reservadas, esta vez, para sus propios dirigentes. La orga-
 nizada por los patronos tampoco será imparcial - argumentan otros -
 y predominará en ella el interés de un sector.

Consideramos impropias las reservas que se formulan a estos
 tipos de colocación privada sin fines de lucro. Sus recomendadas
 en doctrina y las fallas anotadas deben atribuírse, cuando se pro-
 ducen, a los hombres y no al sistema.

Frente a los tipos de colocación que hemos comentado, aparece,
 como superación, la colocación en manos del Estado, que puede adop-
 tar la forma de Bajas de Trabajo, de carácter local, con vinculacio-
 nes con otros similares existentes en distintos puntos.

La coordinación de la colocación debe ser de carácter nacional.
 La ley argentina así lo establece desde sus orígenes, creada por
 la Dirección Nacional del Servicio de Empleo.

Capítulo VIIEL RIESGO DE DESEMPLEO

La desocupación es quizá el problema más grave para el trabajador y contra ella debe luchar la seguridad social.

"De todos los riesgos asegurables - decía Unsaín (1) - restringidos al de la desocupación - es el más vívido. Todos los otros riesgos sociales (enfermedad, vejez, etc.) son estadísticamente previsibles, pero con la desocupación pasa cosa diversas. Estalla de golpe, se desconoce su medida y, sobre todo, su duración".

"En el Código Social (2) leemos: " los poderes públicos tienen el deber de esforzarse en prevenir, por todos los medios a su alcance, el paro forzoso y sus consecuencias. No se sigue de aquí que todo individuo sin trabajo tenga derecho estricto a un empleo. Pero la organización social debe estar concebida de tal manera que, gracias a un sistema de seguros sociales o cajas de previsión, establecido por ejemplo sobre la base profesional, o mediante los recursos provenientes de la pequeña propiedad generalizada, los desocupados puedan subsistir durante los períodos de paro forzoso".

Dice Devesali (3) que " este riesgo - el de la desocupación - pig

(1) UNSAÍN, Alejandro M. " Política Social", Buenos Aires, 1944, pág. 400

(2) "CÓDIGO SOCIAL - esbozo de la Doctrina Social Católica" publicado por la Unión Internacional de Estudios Sociales, Buenos Aires, 1933, pág. 48

(3) DEVESALI, Mario L. "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social"

Buenos Aires, 1954, pág. 387.

de ser asimilado a los otros que forman objeto de los seguros sociales, sólo dentro de límites muy reducidos y cuando concurren determinadas condiciones, es decir, cuando se trata de verdaderos trabajadores, espasos y voluntariosos, que realizan tareas de carácter continuado. Sólo en estas condiciones la desocupación representa un riesgo como la enfermedad¹.

Deveali (1) compara la desocupación con la enfermedad, por cuanto en ambos casos en dafio temido es la pérdida de ganancia, que depende de la imposibilidad de prestar trabajo, en un caso por la incapacidad del trabajador y en el otro por no conseguir empleo.

La técnica del seguro de desocupación impone:

- 1) limitarse a determinadas profesiones;
- 2) Supeditar la concesión de sus prestaciones a determinadas condiciones;
- 3) Limitar el importe de las mismas;

Con lo que antecede se puede configurar el riesgo verdadero, y establecerse una proporción, o equivalencia aproximada, entre aportes y beneficios.

Afirma Deveali(2) que " un seguro de esta clase contribuye sólo en mínima parte a las finalidades de la seguridad social; por consiguiente, en la mayoría de los sistemas, a pesar de conservarse la denominación de seguro, y de observarse algunas de las exigencias pro-

(1) DEVEALI, Mario L. " Curso de Derecho Sindical y de Previsión Social " Buenos Aires, 1954, pág.367.

(2) DEVEALI, Mario L. (obra arriba citada) pág.368

plaz del mismo, el seguro de desempleo se ha convertido casi completamente en un servicio público e en una forma de asistencia social*.

No obstante la evolución de este seguro, en algunos países no pasa de tener un carácter marginal, por cuanto la lucha contra la desocupación (v.gr. como se intenta en Italia) consiste en favorecer la emigración, aumentar los medios de producción y distribuir en forma equitativa las posibilidades de trabajo.

Con respecto a la desocupación que se produce a consecuencia de las crisis económicas, es considerada por las distintas escuelas como una causa y un efecto de un fenómeno económico, cuya solución deberá buscarse, en primer lugar, merced a medidas de política económica, mientras que, el seguro social tiene una función más bien instrumental.

Lo antedicho responde, en especial, a la situación de los países europeos. En otros países, la situación general es de falta de mano de obra, luego, en ellas, en oportunidad de las crisis económicas, el desempleo alcanzará mayor gravedad.

Otro factor que incide en la desocupación es el del trabajo indigno, problema existente en algunas regiones, que ha llamado la atención de la Organización Internacional del Trabajo.

Resúmenes

El seguro de desocupación cubre el riesgo social de la pérdida de ganancia ocasionada por la imposibilidad de encontrar empleo.

Videla Marín(1) no ha dado la siguiente definición conceptual:

"El "riesgo social" es un fenómeno jurídico social constituido por la posibilidad de un "accusamiento" a ocurrir a una persona, capaz de producir como efecto una "nueva situación de vida" en el sujeto actuante e en sus derecho-habientes y tener, por su intencionalidad, "repercusión colectiva". "Esos riesgos son cubiertos por los seguros sociales, que son instituciones creadas por la ley a efectos de resolver el problema jurídico-social planteado".

Para que exista "imposibilidad de encontrar empleo", será necesario:

- 1) que el parado sea "capaz para el trabajo". Faltando esta condición deberá apelarse a otros seguros, a instituciones asistenciales, etc.
- 2) que el parado "esté dispuesto a trabajar". En general los beneficios se otorgan exclusivamente a los desocupados inscritos en las oficinas de colocación, que no hubieran rechazado ofertas que, a criterio de dichas oficinas, eran aptas para ellos y, que no se niegan a concurrir a cursos o escuelas de capacitación profesional, donde se imparten enseñanzas de oficios que tienen mayor posibilidad de ocupación.
- 3) También se exige, en general, la demostración del "estado de trabajador". Este estado se adquiere luego de haber trabajado un determinado lapso de tiempo, en fecha reciente. En los sist

(1)VIDELA MARIÓN, Mario E. "Riesgos Sociales (ensayo de una definición conceptual)". Revista La Ley, Buenos Aires, 1942, Tomo 84 pag 798/9

mas en los cuales están más nítidos los principios del seguro, se exige además que, durante el tiempo trabajado, se haya abonado las cotizaciones al seguro.

Haremos referencia sintética a algunos sistemas (1): En Francia se exige haber trabajado durante los seis seis meses anteriores; en el Reino Unido, 26 semanas de cotizaciones durante el último año; en Dinamarca, doce meses de cotizaciones y 20 semanas de trabajo, de las cuales 28 deben haber sido durante los últimos dieciocho meses y en Italia, dos años de seguro y uno de cotizaciones.

Período de espera

Los beneficios son otorgados luego de un período breve de espera. Ella se justifica admitiendo que debe existir un mínimo de provisión individual de parte del trabajador. Igualmente, en un período muy breve de desempleo, no existiría materialmente tiempo para verificar los requisitos que este seguro impone.

Veamos algunos sistemas: El plazo es de 5 días en Francia; de tres días en el Reino Unido, y de nueve días en el Canadá. En algunos pocos países (Reino Unido y Unión Sudafricana) el pago de la prestación de desempleo tiene efecto retroactivo cuando el desempleo ha durado más del tiempo de espera.

Prestaciones

Las prestaciones pueden revestir las siguientes formas:

(1) DEVEALI, Mario L. "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", Buenos Aires, 1954, pág. 270.

- 1) Uniformes. Están inspiradas las prestaciones uniformes en el principio de la tasa fija (Bélgica, Reino Unido, Francia, Italia). Las variaciones que suelen introducirse están dadas por razón de sexo o estado civil.
- 2) Pueden estar constituidas por una fracción determinada del promedio de las ganancias, o de las últimas percibidas (Suiza, 55 a 85 %; Países Bajos, 80 a 80 %).
- 3) Un tercer sistema es aquel en el cual las prestaciones se determinan en función de las cotizaciones pagadas (Canadá, Suecia)

En la mayoría de los países, cualquiera sea el sistema por el cual se hayan decidido, se abonan suplementos por cargas de familia. Asimismo se limita la duración de las prestaciones, estableciendo un máximo por año civil o de prestaciones. Esa limitación es de 90 días en Suiza y Dinamarca, de 180 días en Italia, de 20 semanas en el Reino Unido, de 12 a 26 semanas en los Estados Unidos.

Organización financiera

El antecedente histórico de esta seguro lo encontramos en las cajas de ahorros mutuas sindicales, con fondos suministrados por los mismos obreros.

Una segunda etapa fue la formación y mantenimiento del fondo, con recursos a cargo exclusivo del Estado, y así se llegó a la forma actual, en que contribuyen los obreros, los patronos y el Estado.

- Porqué contribuyen los obreros ? Por cuanto el riesgo es de carácter individual, y si no contribuyeran estaríamos frente a un sistema de beneficencia y no de seguro.

- Porqué participan los patronos ? Por ser el paro forzoso, también un riesgo industrial.

- Porqué participa el Estado ? Por que la desocupación es, sin duda, un riesgo social y la sociedad debe, inevitablemente, contribuir a repararla.

Resta entonces fijar la contribución que a cada uno - obreros, patronos, Estado - corresponde. Las variaciones posibles son múltiples. En Inglaterra los patronos abonan un poco más que los obreros. En Polonia, por igual. En Austria el Estado ha ido disminuyendo su participación.

El cálculo actuarial es sumamente variado, difícil e inseguro. En épocas de prosperidad la situación financiera será buena y podrán bajarse las contribuciones, pero siempre se estará con la inseguridad de si, en caso de depresión, serán suficientes para hacer frente a la magnitud del problema.

Administración y caracteres

Por lo general son administradas por el Estado y en el seno de sus directorios se encuentran representantes patronales y obreros.

Con respecto a si este seguro debe ser voluntario u obligatorio, diremos que la teoría sostiene que la afiliación a todo régimen de seguro social debe revestir el carácter de obligatorio.

Capítulo VIIILA ACCIÓN INTERNACIONALa) Fines y propósitos de la Organización Internacional del Trabajo.

Los fines y propósitos de la Organización Internacional del Trabajo, fueron enunciados por primera vez en el Prefacio de su Constitución, publicada en 1919.

En dicho Prefacio se afirmó " que la paz universal no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social; que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de parteras, la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y armonía universales y que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el negro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección de los niños, adolescentes y mujeres, a las pensiones de vejez e invalidas, a la defensa de los intereses de los trabajadoras ocupadas en el extranjero, a la afirmación del principio de libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas."

Los fines de la O.I.T. fueron precisados por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de Filadelfia (1944), donde se confirmaron sus principios básicos, especialmente: que el trabajo no es una mercancía que se compra en cualquier lugar

constituye un peligro para la prosperidad en todas partes; que la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en iguales condiciones con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común.

Luego de la enunciación de esos principios generales, la Declaración pasó a enumerar una serie de objetivos específicos. Así reconoce como solemnísima obligación de la Organización Internacional del Trabajo, el fomentar, entre todas las Naciones del mundo, programas que permitan alcanzar: la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; el empleo de trabajadores en ocupaciones en que puedan dar el más sagaz rendimiento, de acuerdo con sus habilidades y sus conocimientos, y aportar su mayor contribución al común bienestar humano; el suministro, como medio para lograr este fin y bajo garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo las migraciones para empleo y de estudios; la disposición, en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones de labor, de medidas calculadas a fin de asegurar, a todos, una justa retribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajan y necesitan tal protección; el reconocimiento efectivo del

derecho al contrato colectivo.

b) Miembros de la Organización Internacional del Trabajo

De acuerdo con lo dispuesto por su Constitución (enmendada en 1945 y vigente desde el 26 de septiembre de 1946), cualquier miembro originario o admitido por las Naciones Unidas, podrá convertirse en miembro de la Organización Internacional del Trabajo.

c) Organización, estructura y procedimiento de la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo funciona basándose en tres principales órganos, a saber: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

Las tareas de la Conferencia y las del Consejo de Administración son completadas por las conferencias regionales, comisiones de industria y otras organizaciones análogas, como las comisiones de expertos y comisiones de correspondencia y las conferencias especiales que, en oportunidades, se considera necesario realizar.

La composición de la Conferencia y del Consejo es tripartita, respondiendo a lo establecido por la Constitución de la Organización, que estipula que cada miembro debe estar representado por cuatro representantes, dos de los cuales deben ser delegados gubernamentales y dos deben haber sido elegidos de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de patrones y trabajadores, respectivamente, siempre que existan tales orga-

misiones en el país de que se trate.

Los acuerdos sobre los diversos puntos del "orden del día", adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, puedan tener la forma de:

- a) Convenios Internacionales: para ser ratificados por los miembros de la Organización;
- b) Recomendaciones, que habrán de someterse a examen de los Miembros con el fin de que surtan efecto en forma de ley nacional o de otro modo.

La Conferencia Internacional del Trabajo no goza de facultades legislativas, pero la efectividad de sus poderes cuasi-legislativos está fortalecida por el hecho de que los Convenios y Recomendaciones adoptados obligan a los miembros de la Organización a emprender la acción necesaria, cuyo objeto es llevar al máximo la probabilidad de ratificación de los Convenios y la aplicación efectiva de las Recomendaciones.

d) Labor de la Organización Internacional del Trabajo en materia de exiles y desempleo

La Organización Internacional del Trabajo ha prestado siempre una gran atención al problema de la desocupación. En la Conferencia celebrada en 1919 (Ira. Conferencia, realizada en Washington), el desempleo estaba considerado como un problema estrictamente industrial. La política de los Estados, en esta materia, se orientaba a la organización de las colocaciones, a regular las obras pùblicas y a promover la migración internacional.

La depresión producida por la gran crisis de 1929, orientó la atención de los países hacia medidas de orden económico y financiero, a efectos del restablecimiento económico.

En 1934, cuando la miseria y el sufrimiento acarreados por el paro forzoso se habían extendido considerablemente, la Conferencia adoptó un Convenio referido al seguro de desempleo y sobre la ayuda a los desocupados. Dicha medida fue útil auxilio para los países y también fue útil para amortiguar los efectos de la disminución de las actividades económicas.

Al año siguiente, la Conferencia estudió las consecuencias de la desocupación en el sector más vulnerable de la sociedad - los jóvenes - y las medidas adecuadas para aliviar su consecuencia.

Con la disminución de la desocupación, la Organización Internacional del Trabajo atendió otros problemas relacionados con la situación laboral, v. gr. la formación profesional y aprendizaje de jóvenes que iban a iniciarse en el trabajo.

A la conclusión de la segunda guerra mundial, la Organización Internacional del Trabajo retornó a la consideración de estos problemas, bajo un doble aspecto, el de transición de la guerra a la paz y el de una política social a largo plazo.

Veamos con mayor detalle la labor de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia:

1-) Servicio Público de Empleo

En la Conferencia de Washington (1919) se adoptó un Convenio sobre el establecimiento de un sistema de agencias públicas, gratuitas, del empleo bajo la inspección de una autoridad central, con comisiones asesoras. En esas comisiones asesoras se debía incluir a representantes obreros y patronales.

Este Convenio ejerció una notable y duradera influencia en la organización del servicio de empleo de muchos países, que, en 1919 crecían del mismo.

En 1933, durante la gran crisis, la Conferencia recomendó el desarrollo del servicio de empleo.

En 1944 se aprobó una Recomendación referida al servicio de empleo, respondiendo a la creencia de la Conferencia de que las tareas que deberían emprenderse en la post-guerra, necesitarían nuevas y más amplias definiciones de la responsabilidad de las funciones y medios de operación del servicio de empleo.

En 1947, al discutirse si la utilización del servicio de empleo debería ser obligatoria o voluntaria, la Conferencia se manifestó firmemente en el sentido de la voluntariedad de dicho servicio.

2) Agencias privadas de empleo

En 1919, en el Convenio sobre el desempleo, la Conferencia aprobó la cooperación de agencias gratuitas, públicas y privadas, en escala nacional.

En 1953 se estudió el problema de las agencias comerciales de colocaciones, y la Conferencia adoptó un Convenio disponiendo, con ciertas excepciones, que fuesen abolidas y que las agencias que no funcionasen con fines de lucro quedaran sujetas a restricciones de carácter especial.

Este Convenio fué aprobado por pocos Miembros de la Organización y con mucha demora. Ello no afecta a su importancia como fuente inspiradora de las legislaciones nacionales.

5) Reservas de jóvenes

En épocas de depresión, además de medidas de carácter económico y financiero, se impuso proteger a las personas especialmente dañadas por la desocupación, contra esas de seria demoralización y otros de caracteres varios.

Cuando la depresión de 1950, la Organización Internacional del Trabajo abordó estos problemas mediante un Convenio y una Recomendación referidas al seguro de desempleo y los planes de ayuda.

En 1955, en circunstancias en que la desocupación se atenúa, la Conferencia estudió el problema de la desocupación entre los jóvenes, muchos de los cuales habían pasado largos períodos desocupados o no habían logrado emplearse desde su egreso de la escuela.

Algunas de las medidas recomendadas eran de emergencia, o sea, su vigencia no podía extenderse a períodos de normalidad en el empleo. Se referían a la elevación de la edad de graduación escolar y de admisión en el empleo, a la educación general y de orientación

profesional, a servicios de carácter recreativo y social, a la provisión de obras públicas especiales, a las condiciones de los centros especiales de empleo, a la actuación de las organizaciones privadas, y a métodos de colocación en el empleo y de aumento de las ocasiones de empleo normales y al mejoramiento de los servicios estadísticos.

4) Transición de la guerra a la paz

En 1944, un año antes de la finalización de la segunda guerra mundial, la Conferencia se abocó al estudio de las medidas conducentes a posibilitar la absorción de los millones de personas, que iban a ser licenciados de los ejércitos o empleos de guerra. A consecuencia de lo dicho, se adoptó una Recomendación referida a la organización del empleo en el período de transición de la guerra a la paz.

La Conferencia consideró necesario el acopio de datos sobre los trabajadores que en ese momento buscaban empleo y de los que, probablemente, lo buscarían en el futuro y sobre las ocasiones de obtenerlo.

Con esos datos debería planearse la desmovilización, la repatriación y el movimiento de las personas desplazadas, tratando de lograr el máximo número de oportunidades para el restablecimiento de la vida civil.

Otras medidas que se consideraron como esenciales fueron la provisión de guías públicas de orientación profesional y de programas de readaptación y de capacitación.

Se señaló que la redistribución de mujeres trabajadoras debería concretarse en igualdad de condiciones con los hombres, respecto a la admisión del empleo a base de los méritos personales, habilidad y experiencia; igualmente la Conferencia consideró importante proveer de plenas posibilidades de rehabilitación a los inválidos, cualquiera fuese el origen de su invalidez.

Las recomendaciones adoptadas fueron aplicadas ampliamente e influyeron en la adopción de planes que lograron éxito al atenuar o vencer las dificultades de un período tan especial.

5) Readaptación y empleo de las trabajadoras inválidas

Este asunto fue tratado mediante una Recomendación en el año 1944 referida al período de transición de la guerra a la paz y fue considerado nuevamente, en forma más amplia, por la Comisión del Empleo del Consejo de Administración, que aprobó el estudio preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, titulado "Readaptación y empleo de las personas inválidas", publicado en Montreal en 1945.

6) Orientación y cualificación profesional

En las dos décadas que mediaron entre la primera y segunda guerra mundiales, se confirió importancia al estudio de la relativa a la orientación profesional, como medio valioso para elevar las condiciones de trabajo.

El problema de la orientación profesional es de importancia

para la adopción de planes de fomento económico en zonas poco desarrolladas, y, en general, es esencial para organizar el mercado de empleo.

En el año 1961 la Conferencia aprobó una recomendación acerca del desarrollo de la educación técnica en la agricultura.

Este asunto se retomó, en mayor escala, a consecuencia de la depresión de 1960. En la Recomendación sobre el paro de los jóvenes, la Conferencia indicó algunas proposiciones sobre este tema.

En 1967 al estudiar la Conferencia los problemas de la industria de la construcción, entre otras, adoptó una Recomendación sobre la enseñanza profesional (en edificación).

En 1968, creyéndose necesario considerar al aspecto conjunto del problema de la orientación profesional e igualmente necesario determinar los principios y métodos que cada Miembro debía seguir al preparar los jóvenes para el desempeño, por primera vez, de sus profesiones, se aprobaron dos Recomendaciones.

La Recomendación sobre Enseñanza Profesional propicia la coordinación y fomento del trabajo de las instituciones, tanto oficiales como privadas, en relación con la orientación profesional, a las e de un programa común.

Trata en detalle los programas de la preparación profesional antes y durante el empleo; de la coordinación y provisión de información; de los certificados de eficiencia y de los intercambios de

aprendices y maestros.

La otra Recomendación aprobada en 1939, fué la relacionada con el aprendizaje que se da en las empresas y que implica relaciones contractuales entre el maestro y el aprendiz. Recomendó providencias respecto a calificaciones técnicas, a métodos de remuneración, vacaciones pagadas, antigüedad profesional, servicio del empleador, e inspección del trabajo.

Es interesante resaltar que los principios contenidos en las dos Recomendaciones arriba citadas, son necesariamente generales y que, a efectos de adaptarles a las características especiales de los países americanos, se decidió incluir los puntos en ella tratados, en el "orden del día" de la Tercera Conferencia de los Estados de América (México, 1946). Dicha Conferencia adoptó una resolución basada en el estudio preparado por la Oficina, donde se proponía el establecimiento de un Subcomité, dependiente de la Comisión del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo, con el objeto de estudiar el problema de la cooperación regional americana.

7) Planamiento de obras públicas

Si bien el planamiento de obras públicas ha venido siendo objeto de la consideración de la Organización Internacional del Trabajo desde su creación, se puede afirmar que en su primer época, si bien se discutió ampliamente la distribución satisfactoria de los

trabajos públicos, fueran acesos los esfuerzos que se hicieran para concretar esas ideas.

Se aprobó, no obstante, una Recomendación que pueda considerarse como de largo alcance, proponiendo a los Miembros de la Organización que coordinaran la ejecución de los trabajos públicos a efectos de reservarlos, en lo que fuera posible, para los períodos de desempleo y para las zonas más afectadas.

Las Recomendaciones de 1919, 1937 y 1944 ejercieron notable influencia en esta materia. La distribución anticíclica de las obras públicas era poco más que teoría en 1919 y aun se aplicaba en forma imperfecta en 1937. En este último año, la Conferencia aprobó una Recomendación propiciando diferentes métodos de cooperación internacional acerca de los proyectos de obras públicas e invitando al Consejo de Administración a que creara una comisión internacional para estudiar la cuestión.

Esta comisión se llamó primero Comisión Internacional de Obras Públicas, y posteriormente Comisión Internacional de Obras de Empleo. Sólo celebró dos reuniones, en 1938 y en 1946. Su objetivo era el de reunir datos con respecto a obras públicas e informar al Consejo de Administración.

SE INFORMA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO A LAS NACIONES UNIDAS.

" Se ha iniciado por ahora un período - dice dicho Informe

(1) - en el que el volumen de gastos para el régimen ha dejado de

(1) OCTAVO INFORME DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO...

mantener al mismo ritmo que anteriormente, lo que exige ajustes cuidadosos y la adopción de medidas apropiadas para contrarrestar las tendencias que llevan a una disminución del nivel del empleo y de la actividad económica".

Se adelanta en dicho Informe que los puntos de vista al respecto de la Organización Internacional del Trabajo, serán comunicados al Consejo Económico Social cuando este proceda al examen anual del problema.

Cita también las otras formas de contribución de la O.I.T. a las actividades que se despliegan en esta materia, o sea, mediante labores relacionadas con la organización del empleo, el análisis y la clasificación de las profesiones, las encuestas sobre la mano de obra y la organización de programas para completar información sobre el empleo.

...JO A LAS NACIONES UNIDAS, Ginebra, 1964.

Bibliografía General del Capítulo

INFORMES DE LA O.I.T. A LAS NACIONES UNIDAS, especialmente el Primer, publicado en Ginebra el año 1967.

Capítulo II

LA DESOCUPACION EN LA ARGENTINA. SU ESTUDIO HASTA 1945

a) Antecedentes

El estudio serio del problema de la desocupación - según Unsaín (1) - es, en la Argentina, relativamente nuevo.

Afirma dicho autor que, sin embargo, casos de desocupación hubieron siempre. Así las leyes contra los vagos; la exigencia de la libreta de conchavo; el decreto de Urquiza obligando a trabajar a los desocupados en las tareas de yerra y esquila, cuando el personal estable de las estancias no fuera suficiente, etc.

Es comprensible la existencia de desocupación en una época, concluida hace menos de un siglo, en la cual la única explotación era la ganadera, demandadora de pocos brazos.

La situación cambia cuando se introduce la agricultura, que a poco se convierte también en primerísimo rubro de nuestra riqueza. Esa agricultura impone, conjuntamente con una mayor subdivisión de la tierra, la aplicación intensiva del esfuerzo humano.

Mas tarde aparece la industria, cuyo incremento se inicia en 1914, como consecuencia indirecta de la guerra mundial.

Dice Unsaín (2) que "durante largos años el país, en rápido crecimiento, pudo dar trabajo al volumen de inmigración que que en algunos años fué extraordinariamente crecido. Pero, en períodos de crisis naturalmente, la desocupación se hizo visible".

(1)(2) UNSAÍN, Alejandro M. "Política Social", Buenos Aires, 1946, pág. 405

Dicho autor cita las crisis de 1890, 1913 y 1929, como las más conocidas y que tuvieron una mayor incidencia en el problema de la desocupación; "de las cuales, las dos últimas, obligaron al estudio del problema."

Otros momentos de depresión fueron - según Shule (1) - en nuestros días: 1904, iniciado con la incertidumbre... esa era la vez más dominante y ella ha cesado casi lapidariamente sobre muchas iniciativas..." (Aviador Mercantil); 1907, cuyo origen, de acuerdo con la Memoria del Banco de la Nación, fué la retracción de los créditos, provocada por el alza de interés en los Estados Unidos; 1921, en el que se repitió un período de depresión, motivado por la desvalorización de la hacienda y de los cereales; 1925/6, en los que se produce una leve contracción en los negocios, situación que se repite en 1927. Sin embargo estuvieron lejos de alcanzar la importancia de las crisis citadas en el párrafo anterior.

b) Crisis de 1930

La desocupación intensa que tuvo lugar en nuestro país hacia fines de 1930, comenzó por cierta dificultad en encontrar trabajo y esa situación se acentuó en los años posteriores, para "tocar fondo" a mediados de 1933.

Además de las causas intervinientes en el orden internacional, Unsaín (2) cita los siguientes factores agravantes de la situación:

(1) SHULE, R. W. " Los ciclos económicos en la República Argentina "

Buenos Aires, 1941, pág. 67/80

(2) UNSAÍN, Alejandro G. " La desocupación ", Buenos Aires, 1932, pág. 414

- a) La creciente introducción de las maquinarias en las tareas agrícolas;
- b) El aumento de la maquinaria en la industria manufacturera y de construcción;
- c) Un comienzo activo de la racionalización del trabajo, incluso en los comercios;
- d) Las exigencias financieras que, al obligar al equilibrio del presupuesto, hicieron indispensable el despido de muchos miles de empleados y obreros de la Administración Nacional;

Como factores atenuantes, el citado autor menciona:

- a') La limitación de la inmigración;
- b') La elevación de los aranceles fiscales que han permitido aumentar el volumen del trabajo de algunas industrias locales, crear otras y detener la declinación de la actividad de las que sufrían más la competencia extranjera.

Debe hacerse referencia también a la desigual distribución de la población, ya que, en esa época, el 1/3 del total estaba radicada en la Capital Federal, resultando que, mientras aquí sobraban brazos, ellos faltaban en algunas zonas del interior.

Con fecha 12 de marzo de 1932, el gobierno designó por Decreto una Comisión de Asistencia Social de la Desocupación, a la que se facultó para dar albergue a los desocupados en los edificios públicos, a aceptar donativos con destino a adquirir alimentos, casacas, materiales, etc. En los considerandos de dicho Decreto se decía: "Que está adquiriendo caracteres agudos en nuestro país y especialmente en la Capital el fenómeno mundial de la desocupación; que es notoria la existencia de elevado número de personas que carecen de albergue

y de medios para procurarse su nutrición; Que los poderes públicos no puedan permanecer insensibles..."

Entre las medidas concretas adoptadas se "implantaron las "cillas populares"..., en Puerto Nuevo en las dependencias de la Oficina de Emigración se habilitaron refugios para desocupados. Reciben alojamiento y comida. En las localidades del interior se crearon juntas vecinales de auxilio a los desocupados para suministrar donaciones de víveres y ropas, etc. Son medidas de emergencia con las que naturalmente no se pretende resolver el problema de fondo sino una situación puramente momentánea" (1).

El Censo practicado en el año 1932 permitió determinar que la desocupación alcanzaba aproximadamente a trescientas mil personas, cifra máxima para nuestro país, pero muy inferior a la registrada en igual época en los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y otros países. En ese año la población válida del país se estimaba en 5.560.000 personas ocupadas, con referencia a la cual, los parados representaban aproximadamente el 8 por 100 de los obreros ocupados y del 15 al 20 por 100 de la clase media empleada.

c) Acción contra el paro

A continuación haremos una ligera referencia las medidas adoptadas en nuestro país, hasta el año 1943, anteriores ^{y posteriores} luego a la crisis de 1930, con miras a reprimir o prevenir la desocupación.

1- Aumento de la oferta y demanda de brazos

Las oficinas que centralizan la oferta y la demanda de brazos,

(1) UNSAID, Alejandro M. "Política Social", Buenos Aires, 1946, pág. 407

tienen la misión de acudir a los empleados y obreros que deseen trabajar y a los patronos que necesitan trabajadores. También está a su cargo el suministro de informes sobre el mercado de trabajo.

Cuando estas oficinas o agencias se hallan coordinadas en escala nacional, serán a su vez instrumento preciso para orientar el desplazamiento de los obreros desempleados, hacia aquellas zonas donde se requiera sus servicios.

Nuestro país creó en el año 1912 el Registro Nacional de Colocaciones, en virtud de lo dispuesto por el Art. 8º de la Ley 8999 (1), que disponía: "El Departamento - Nacional del Trabajo - organizará y tendrá a su cargo, bajo el régimen que considere más conveniente, el registro de colocaciones para obreros, con el objeto de coordinar la oferta y demanda de trabajo. Correspóndele, igualmente, la inspección y vigilancia de las agencias de colocaciones particulares".

Por imperio de la Ley 9148 (2), modificada por la Ley 12108 (3), se dispuso al establecimiento "bajo la inmediata dependencia del Registro de Colocaciones del Departamento Nacional del Trabajo (Art. 8º de la Ley 8999)" de "agencias públicas y gratuitas: dos en la Capital Federal y una en cada capital de provincia y de territorio nacional, otra en la ciudad de Rosario y otra en Bahía Blanca..." (Art. 1º).

(1) Ley de creación del Departamento Nacional del Trabajo, sancionada el 30 de septiembre de 1912 y promulgada el 8 de octubre de 1912.

(2) Sancionada el 25 de septiembre de 1915

(3) Sancionada el 29 de septiembre de 1934 y promulgada el 15 de octubre de 1934

Dicha ley autorizaba a subvencionar " a las agencias gratuitas de colecciones filantrópicas, mutualistas e gremiales con personalidad legal, que se someten a la fiscalización e inspección del Departamento Nacional del Trabajo" (art. 3º). Entre las medidas que se establecieron para la fiscalización de las agencias comerciales, tendientes a evitar sus abusos, citaremos: prohibición de cobrar comisiones por anticipado, prohibición de suministrar informes falsos, bajo pena de multa, etc. Lamentablemente esta ley no fue cumplida, por cuanto, al gobierno entusiasmado que la creación de agencias nacionales en las provincias, implicaría una fuerte erogación. A falta de agencias nacionales, las provincias y algunas municipalidades crearon sus propias oficinas, que cumplieron una importante misión, pero languida en sus alcances por falta de coordinación.

2- Expedición de pasajes gratuitos

La Ley 11591 (1), modificada por la Ley 11660 (2), autorizaba al Poder Ejecutivo para " que por intermedio del Departamento Nacional del Trabajo o de las oficinas que se determinen, expida a obreros e empleados desocupados pasajes en ferrocarriles del Estado e particulares cuando de lo requirieran las ofertas y demandas del trabajo en zonas determinadas del país".

(1) Sancionada el 21 de julio de 1932, promulgada el 26 de julio de 1932.

(2) Sancionada el 30 de septiembre de 1932, promulgada el 7 de octubre de

También facultaba para expedir boletos de regreso a sus provincias, a los trabajadores desocupados que se encontraran en la Capital Federal.

Una ley posterior puso límite al gasto anual por este concepto, en la suma de 30 mil pesos.

3- Censo de desocupados

El censo de desocupados permite conocer no sólo la intensidad del problema, sino también su duración, distribución, el oficio o profesión de los desocupados, etc. Estos datos son necesariamente previos a cualquier medida racional que se quiera adoptar y que se aparte de un puro tanteo.

Relacionada con esta cuestión, se sancionó la Ley 11808 (1), que dispuso el levantamiento semestral de "censos de desocupados en todo el territorio de la Nación, en los períodos del mínimo y máximo de ocupación conocidos según zona".

Dicha ley disponía la recopilación de los datos indispensables que debían ser publicados anualmente. También se disponía pedir colaboración a los sindicatos de obreros y de empleados, para orientar sobre el grado de desocupación en el respectivo ramo.

4- Junta Nacional para combatir la desocupación

Por disposición de la Ley 11808 (2) se creó la Junta Nacional para

(1) Sancionada el 9 de agosto de 1934, promulgada el 21 de agosto de 1934

(2) Sancionada el 21 de agosto de 1934, promulgada el 28 de agosto de 1934.

Combatir la Desocupación, que tuvo a su cargo "organizar la asistencia inmediata de los desocupados, proyectar un plan de acción racional para afrontar la solución de este problema, organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y proporcionar a los desocupados, bien sea en los lugares donde se encuentren o trasladándolos a los distintos centros en que su labor sea necesaria y realizar los servicios de asistencia y de auxilio" (Art.1º). O sea, dicha Junta tenía funciones de ayuda, de estudio y de solución.

La Junta estaba constituida por diez miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo, "de los cuales seis lo serán previa propuesta de las asociaciones siguientes: Cámara de la Bolsa de Comercio, Unión Industrial Argentina, Confederación General del Trabajo, Sociedad Rural Argentina, Asociación de Cooperativas Argentinas y Junta de Ayuda Social. El presidente será designado entre los mismos de la Junta por el Poder Ejecutivo y las tareas de los miembros será considerada cargo público gratuito" (Art.2º)

La Junta tenía la obligación de formular periódicamente su plan de acción, al que debía elevar al Poder Ejecutivo.

Dice Unasin (1) que "hasta ese momento - año 1934 - el problema de la desocupación era tratado por diversos organismos administrativos y por diversos ministerios". O sea, que la Junta permitía centralizar en un solo organismo la lucha contra el paro. "Desgraciadamente - dice el autor citado - no ha cumplido su cometido en la medida deseable."

(1) UNSAIN, Alejandro M. "Política Social", Buenos Aires, 1946, pág. 416

Conferencia sobre desocupación

Por iniciativa de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación se reunió en Mendoza la Conferencia sobre Desocupación, en cuyo seno se encontraban representantes del todo el país. La misma aprobó las siguientes peticiones:

Sobre radiación de población rural: construcción de obras de irrigación; intensificación de la explotación agropecuaria; mejora del salario a los trabajadores del campo; adecuada distribución y división de la tierra; intensificación de las vías de comunicación; fundación de villas rurales; mayor aplicación del pequeño crédito agrario; seguridad de la propiedad; estabilización del hogar conforme al régimen del "honestead".

Sobre racionalización de la inmigración: fomento de la inmigración campesina; distribución de los contingentes de inmigración de acuerdo con la capacidad receptiva regional; inmigrantes que no comporten un peligro para nuestra estructura institucional y social; asimilación del inmigrante al medio argentino.

Sobre colonización: cumplimiento de la función social de la tierra; ley de colonización a aplicar por un organismo autónomo con representación de los intereses agropecuarios; fraccionamiento de las tierras.

Se aprobaron, asimismo, las siguientes peticiones de carácter general, para combatir la desocupación:

1) Mientras dure la situación de paro forzoso deberá aplicarse con criterio máximo restrictivo las leyes Nº 11544 (jornada de labor),

Nº 11317 (trabajo de mujeres y menores), Nº 11333 (prohibición de trabajo nocturno en las panaderías) y las leyes de orden provincial coincidentes con estos fines.

2) Aconsejaba también incrementar las obras públicas y facilitar la movilidad de los desocupados hacia zonas de leber.

3) Recomendaba proporcionar trabajo y salario y evitar en lo posible el otorgamiento de dádivas.

4) Recomendaba como deseable el estudio con vistas a implantar el seguro contra el pere, en cualquiera de sus formas.

5) Aconsejaba el intercambio de información y estadística entre las juntas regionales que deberían crearse.

5-El seguro de desocupación en la legislación argentina

El seguro de desocupación existe en la legislación argentina, inserto en leyes como la Nº 11729/33, de aplicación a obreros y empleados del comercio y la industria, cuyas disposiciones referidas a suspensión e indemnización por despido fueron extendidas a todos los trabajadores por el Decreto Nº 33302/45 (convertido en Ley por la Ley Nº 12921). De tal manera, la " indemnización por despido" tiende a asegurar los medios de vida de la persona que ha quedado desocupada, por un cierto tiempo que se presume va a durar la desocupación. Disposiciones similares (que aunque pertenecen al período iniciado en el año 1943, las citamos aquí para dar continuidad al tema) encontramos, entre otros, en el Estatuto del Peón (Decreto Nº 28169/44, convertido en ley por la Ley Nº 12921), en el Estatuto de los Encargados de Casas de Rentes (Ley 12921 /47) y en el Régimen de trabajo para los choferes particulares, este-

blecido por la Ley N° 12867/46.

d) Estudio del Departamento Nacional del Trabajo

Entre los estudios realizados por el Departamento Nacional del Trabajo merece citarse, por responder a nuestro tema, el elaborado en el año 1940. En él se da a conocer el grado de desocupación existente, sus problemas conexos y un plan orgánico para atenuar sus efectos.

Dicho estudio afirmaba que siendo distintas las consecuencias del paro forzoso, luego, también serán distintas las medidas que se toman para combatirlo, porque es heterogéneo el medio, la naturaleza del trabajo y la preparación profesional de los trabajadores.

Los sondeos periódicos efectuados - decía el Informe - confirmaron que al 55,37 % de los desocupados estaban afectados por el paro cíclico, cuyo origen está en las condiciones de la naturaleza: siembras, cosechas, etc.

Como en las actividades primarias el paro cíclico es inexorable y en buena parte del año es imposible encontrar trabajo de otra clase en las zonas agrícolas, ganaderas, forestales, etc., se solicitaban obras públicas en la medida de los recursos fiscales.

Con respecto a la desocupación circunstancial o sea la motivada por "reparación de fenómenos ajenos a la marcha normal de la vida interna del país" - v. gr. la crisis económica 1930/34 - ocurría que mientras se estimulaba la producción o desarrollo de industrias destinadas a suplir la falta de importación, por otra parte se

paralizaban diversas tareas. Esta paralización generalmente sobrepasa el impulso, y el saldo era desocupación.

Entre las medidas que se preconizaban para reducir el paro forzoso se citaron:

Obras Públicas

A) De utilidad social inmediata

- 1- Viviendas económicas para obreros y empleados;
- 2- Hospitales, sanatorios y puestos de campañas;
- 3- Escuelas;

B) De utilidad económica general

- 1- Red caminera que enlace las zonas productoras;
- 2- Embalses, canales, diques, puertos...
- 3- Edificios del Estado, de las provincias y de las municipalidades;

" Independientemente de la prelación establecida en los apartados que preceden, se procederá a la ejecución de caminos estratégicos y construcciones militares que demande la seguridad social".

Elección del nivel de vida de la familia obrera y mejoramiento económico general

- A) Implantación del salario mínimo...
- B) Implantación de subsidios por cargas de familia mediante el sistema de cajas de compensación;

Arribo a la tierra

- A) Facilitará la adquisición de tierra y reducirá el precio de los arrendamientos;
- B) Otorgará o incrementará los préstamos para la adquisición de viviendas, útiles de labranza,...

Orientación y formación profesional

- A) Estimulará la creación de servicios de orientación profesional;
- B) Fomentará la instalación de establecimientos de formación profesional y técnicas;

Fomento del trabajo nacional

- A) Regularizar el funcionamiento de los establecimientos industriales, garantizando la persistencia de los trabajadores en su ocupación habitual;
- B) Sustituir por artículos de elaboración nacional la mayor cantidad posible de los que se importen del extranjero;
- C) Favorecer el intercambio comercial;

Coordinación de las colecciones

La parte final de este interesante trabajo está destinada a proponer métodos para medir el paro forzoso.

Capítulo XSITUACION EN LA ARGENTINA A PARTIR DEL AÑO 1945a) Introducción. Los Derechos del Trabajador. Constitución Nacional.

Al referirnos a la parte Argentina hemos considerado apropiado su separación en dos capítulos, tomando como año límite al de 1945. El primer capítulo correspondió al estado liberal, mero espectador de la cuestión social muchas veces, y que no supo encontrar soluciones adecuadas.

Con el segundo período se inicia, como dijera el Presidente J. D. Perón (mayo, 1944), la "era de la política social argentina", agregando que "atrás quedará para siempre la época de la inestabilidad y desorden en que estaban sumidas las relaciones entre patronos y obreros... De ahora en adelante... los obreros tendrán la garantía de que las normas de trabajo que se establezcan enumerando los derechos y deberes de cada cual, habrán de ser exigidos por las autoridades del trabajo con el mayor celo y sancionados con inflexibilidad su incumplimiento".

Al conmemorarse el primer aniversario de su consagración como Presidente de la República (1947), proclamó el Gral. Perón solemnemente una serie de principios generales que denominó "Declaración de los Derechos del Trabajador Argentino", diciendo que la misma "no ha de tener la virtud de resolver la totalidad de los problemas que afectan al orden social... tendrán sin embargo la importancia de fijar los objetivos del

actual gobierno en forma que la tarea a realizar, aun cuando sólo sea una etapa en el proceso de los años futuros, adquiere una orientación nacional..."

El 11 de mayo de 1949, la H.Convención Constituyente aprobó la Constitución Nacional Argentina, cuyas soluciones principales se destacan, no tanto por alterar las disposiciones constitucionales anteriores, sino por complementarias, inspirándose en el Prefacio, en cuanto ratifica " la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana ". El Art. 37º de la misma incorporó, entre otros derechos especiales, los del trabajador. " Dicha enumeración no es exclusivamente normativa, pues contiene también los fundamentos conceptuales y constituye de tal modo una guía para el legislador y para el que luego sea intérprete de la norma que el Poder Legislativo sancione en cumplimiento del designio constitucional".

Entre esos Derechos mencionaremos en especial, por relacionarse con nuestro tema, el " Derecho de Trabajar" (Art.37º, I,1), el cual, luego de consignar que el " trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo", sanciona que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad proveyendo de ocupación a quien la necesite.

Bibliografía general del apartado a) de este capítulo:

VEDIA, Agustín de " La Constitución Nacional, desde 1949".Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Nº 15, Buenos Aires, mayo 1949.

MARS, Jorge E " Los derechos del trabajador". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas", Nº 55/6, Rosario, 1948.

CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA.

b) Planes Quinquenales : Primero (1947-51) y Segundo (1952-57)

El primer plan orgánico y racional de gobierno se puso en vigor en nuestro país el 1º de enero de 1947. Haremos su comentario sintético con las palabras del Presidente Perón : " El Primer Plan Quinquenal, por circunstancias sobradamente conocidas, no pudo tener ni la racionalización absoluta de su contenido, ni tampoco los estudios bases en realidades absolutas, desde que la falta de estadísticas, la falta de censos y el desconocimiento en que el país vivía de su propia realidad no me permitieron realizar una planificación perfecta. La base de toda planificación es siempre la información, y careciendo de esa información, fueron solamente nuestros conocimientos personales, nuestros cálculos y nuestras apreciaciones los que dieron las bases para armar todo ese primer Plan Quinquenal que ha culminado con la realización de más de 75 mil obras en el orden material y muchas más en el orden moral e institucional de la República" (1)

El 2º Plan Quinquenal " es como una enorme fábrica de la que saldrán muchísimas realizaciones conducentes a la felicidad del Pueblo y a la grandeza de la Patria" (2)

Refiriéndose al contenido del 2º Plan Quinquenal, dijo Perón :

(1) 2º PLAN QUINQUENAL, Buenos Aires, pág. 8

(2) " La legislación en el 2º Plan Quinquenal" , Buenos Aires, pág. 5

"Una doctrina y una teoría y las formas de ejecución de las tareas que emergen, en lo material y en lo espiritual, de esa doctrina y de esa teoría del Estado" (1).

Estructura del 2º Plan Quinquenal

La Nación se halla abocada, en estos momentos, al cumplimiento del 2º Plan Quinquenal, cuya estructura general (2) se reproduce:

- | | |
|----------------------------|--|
| I <u>ACCION SOCIAL</u> | (1- Organización del Pueblo-Población
2- Trabajo
3- Previsión
4- Educación
5- Cultura
6- Investigaciones científicas y técnicas
7- Salud Pública
8- Vivienda
9- Turismo |
| II <u>ACCION ECONOMICA</u> | (10- Acción Agraria
11- Acción Forestal
12- Minería
13- Combustibles
14- Hidráulica
15- Energía Eléctrica
16- Régimen de Empresas
17- Industria |

(2) 2º PLAN QUINQUENAL, pág.20 y 21

XII
COMERCIO Y FINANZAS

- 18- Comercio Exterior
- 19- Comercio Interno
- 20- Políticas Crediticias
- 21- Políticas Monetaria
- 22- Políticas Impositiva

XIII
SECTORES Y TRABAJOS
PUBLICOS

- 23- Transportes
- 24- Vialidad
- 25- Puertos
- 26- Comunicaciones
- 27- Otras y servicios sanitarios

V

- 28- Racionalización Administrativa
- 29- Legislación General
- 30- Inversiones del Estado
- 31- Planes Militares

Acción Social

" En materia social, el Plan se propone lograr la vigencia permanente y absoluta de la Justicia Social, que otorga a cada persona su derecho en función social" (1)

(1) " La legislación en el 2º Plan Quinquenal ", Buenos Aires, 1951, pág 5

En razón de la índole de nuestro trabajo nos detendremos a comentar dicho Plan, sólo en cuanto atañe, dentro de la acción Social a Población, Trabajo y Previsión.

Población

En materia de población la Nación tiene el siguiente objetivo fundamental: " la conformación de la unidad del Pueblo argentino sobre las bases y principios de la Constitución Nacional Peronista. A tal fin el Estado suscipia la organización integral de la comunidad nacional en sus sectores básicos: social, económico y político" (I.P)

<u>ORGANIZACION DEL PUEBLO</u>	{ El Estado suscipia la organización integral de la comunidad nacional en sus sectores básicos: Social-Económico-Político y se guía el sistema federal	{ Organización Política	{ Representación integral Doctrina propia
		{ Organización Social	{ Asociaciones Profesionales
		{ Organización Económica	{ Representación de los distintos sectores.
I.2. CAPITAL HUMANO Alto nivel de vida material y espiritual de la comunidad nacional	{	<u>Crecimiento vegetativo</u> : Su preeminencia sobre el inmigratorio.	
		<u>Crecimiento inmigratorio</u> : Planes oficiales y privados de colonización.	
		<u>Equilibrio demográfico</u> : Urbano y rural	
		<u>Regiones infrapobladas</u> : Orientación y movimientos migratorios e inmigratorios	
		<u>Protección de la familia</u> : Función social de la mujer	
	{	<u>Protección del aborigen</u>	
	{	<u>Instituto Nacional de la Población</u> : Creaciones-bases	
	{	<u>Legislación</u>	

Trabajo

En materia de trabajo el objetivo fundamental de la Nación será desarrollar el ejercicio de los Derechos del Trabajador establecidos en La Constitución Nacional Peronista en cuanto se refieren a: trabajo, retribución, capacitación, condiciones del trabajo, mejoramiento económico y defensa de los intereses profesionales.

Condiciones de trabajo
 Relaciones de trabajo
 Negociaciones y convenciones colectivas
 Retribución justa
 Plena ocupación
 Incremento de la productividad
 Fuero sindical
 Asociaciones profesionales
 Colaboración Profesional

Ocupación

{ Auspicio de la plena ocupación para lograr el ejercicio efectivo del derecho al trabajo.
 { Racional distribución de los trabajos públicos
 { Intensificación de la producción
 { Servicio de Empleo coordinador de la oferta y la demanda de mano de obra
 { Establecimiento de correlaciones racionales entre aptitudes del trabajador y ocupación.
 { Realización de estudios, Censos e Investigaciones que determinan niveles de ocupación.
 { Regular el ingreso y la distribución de los inmigrantes
 { Orientar desplazamientos de mano de obra
 { Mostrar el aprendizaje y la orientación profesional.

Ocupación

Dice el 2º Plan Quinquenal (1) que el Estado auspicia la plena ocupación como medio para realizar el ejercicio efectivo del "derecho de trabajar" e indica que la política social y económica del Estado habrá de ser desarrollada sobre las siguientes bases :

- a) Intensificación de la producción del acuerdo con los objetivos económicos del Plan;
- b) Racional distribución anual y por zonas del volumen de los trabajos físicos;
- c) Intervención del Servicio de Empleo como organismo coordinador de la oferta y demanda de mano de obra en todo el país;
- d) Establecimiento de correlaciones racionales entre la aptitud del trabajador y su ocupación, a fin de obtener los más altos índices de productividad y retribución.

Servicio Nacional de Empleo

Con respecto al Servicio Nacional de Empleo, el 2º Plan Quinquenal dispone (2) : " será organizado, durante el quinquenio 55/57, de tal manera que sus funciones se cumplan en todo el país." Ello será posible mediante:

- a) La realización de estudios *censo* e investigaciones permanentes y/o periódicas que permitan...

Adoptar las medidas de reactivación económica que las circunstancias aconsejen;

Ordenar la distribución anual y zonal del volumen físico de los trabajos físicos;

Regular el ingreso de inmigrantes...

...
determinar, por zonas, los
niveles de ocupación como
elementos de juicio indis-
pensables para

{ ... y su distribución en el país;
Orientar los desplazamientos internos
de mano de obra;
Encauzar el aprendizaje y orientación
profesional.

PREVISION

El 2º Plan quinquenal (3), en materia de Previsión, predica el
siguiente objetivo fundamental de la Nación:

- a) El ejercicio de los " Derechos del Trabajador " en cuanto ellos se
refieran a seguridad, bienestar y asistencia social;
- b) El ejercicio de los " Derechos de la Ancianidad y de la familia",
en relación con la seguridad, bienestar y asistencia social.

Prev...	{	Régimen Jubilato- rio	{ Aseguraré prestaciones económicas dignas; Protegeré a los derechohabientes del trabajador
		Régimen es- pecial com- plementario de seguri- dad	{ Cumpliré específicamente con el Derecho a la Seguridad
		Conducci- ón estatal del régi- men de Asis- tencia So- cial	{ (Con la acción concurrente de los organiza- ciones asistenciales de las asociaciones pro- fesionales y entidades privadas

(1)(2)(3) 2º Plan Quinquenal, pág. 35, 39 y 45 , respectivamente.

...isión { Régimen espe- (Protección de menores y ancianos, materno -in
cial de asis- (fentil, indigentes, sordo-mudos y no videntes
tencia social
{ Código de Derecho Social

e) Doctrina Justicialista de Ocupación Plena

El doctor Gómez Morales dice que economía social " es aquella que repudia al capitalismo, al totalitarismo y al comunismo" (1), y luego, prolongando su pensamiento al respecto, expresa " la economía social que propugna el Justicialismo considera que la felicidad del hombre es el supremo objetivo a alcanzar; respeta, exalta y dignifica la personalidad humana y le da contenido práctico conjugando el libre desarrollo de la voluntad individual con el concepto fundamental de solidaridad social ".

O sea que el Dr. Gómez Morales propicia el rechazo por igual de los esquemas tradicionales y de los comunistas, ambos imperfectos. El primero por corresponder a un sistema de crudo egoísmo capitalista y el segundo porque al despersonalizar al hombre, con su interpretación materialista, le convierte en un mero engranaje del Estado.

La Economía Social ha venido a combatir dichas males y entre ellos la desocupación, tema este que nos interesa en especial para nuestro trabajo.

Gómez Morales luego de definir la desocupación y desocupado y los distintos tipos de desocupación (cuyo detalle figura en el capítulo V),

(1) GÓMEZ MORALES, Alfredo " Política Económica Peronista", Buenos Aires, 1961, pág.177

sintetiza las medidas que proponían los economistas anteriores para combatir el paro forzoso : 1) reducir los salarios; 2) realizar economías...

Medidas para evitar la desocupación

El autor que estamos comentando expresa que " existen remedios específicos para los distintos tipos de desocupación. Para la desocupación estacional se recomiendan las bolsas de trabajo y facilidades de traslado para los trabajadores. Para la desocupación friccional se propicia el seguro de desocupación". Este último tiene la misión de ayudar a aquellos obreros que están empleados en tareas donde existe desocupación friccional.

" En lo que respecta a la desocupación de origen cíclico - dice el Dr. Gómez Morales(1) - puede considerarse que ya se han superado las dificultades que durante mucho tiempo habían impedido resolver este problema. En este sentido la ciencia económica ha avanzado, durante los quince últimos años, con mayor rapidez que durante los años anteriores. El problema de la desocupación cíclica no existe desde el punto de vista del análisis científico. Quedan, claro está, numerosos problemas de índole práctica entre los cuales no es el menor la determinación estadística de la desocupación de origen cíclico. Se trata, sin embargo, de la afinación de los instrumentos de medición: es un problema de diagnóstico y no de cura".

-Cuál es el proceso de atenuación de los ciclos, o sea, cómo se

(1) GÓMEZ MORALES, Alfredo " Política Económica Peronista", Buenos Aires, 1961, pág 187

realiza la absorción de la mano de obra en tareas útiles a la comunidad? Conteste Gómez Morales que ello se logrará utilizando " la inversión de medios de pago necesarios para el aumento de la demanda efectiva, en crear trabajo y no en subsidios directos a los desocupados" (1)

Se recomienda no perder de vista que la desocupación de carácter estacional y friccional deberán ser combatidas con medidas adecuadas, por cuanto aplicar lo dicho anteriormente a toda desocupación, podría ser - vrrer como consecuencia, escases de mano de obra, cosa igualmente con- troyducente.

Planes para una economía sin paro forzoso

Bajo este subtítulo Gómez Morales cita el Plan Beveridge (Gran Bretaña) y la Employment Act y Social Security Act (E.S.U.U.), diciendo que su innegable importancia está en relación con el ambiente donde fueron aplicados y en los cuales resultaron verdaderamente revolucionarios, y que " en nuestro país la revolución peronista ha incorporado a nues- tras instituciones principios mucho más avanzados..."

"... la desocupación puede ser remedida mediante el aumento de la demanda efectiva de la población". Cómo se produce ese incremento en la demanda? Podrá lograrse por vía del aumento del crédito bancario (política bancaria) o mediante una redistribución de los ingresos (política fiscal)

Para lograr el objetivo - remediar la desocupación - por la pri- mer vía, o sea mediante la política bancaria, aumentando los préstamos, podrá aplicarse a bajar la tasa de refinanciamiento (" si la plaza es sensi- ble a la variación de la tasa de interés").

(1) GÓMEZ MORALES, Alfredo "Política Económica Peronista", Buenos Aires, 1961, página 88

Gómez Morales reconoce que la alteración de la tasa suele no ser efectiva por el efecto psicológico que ejerce sobre los hombres de negocio.

Otro extremo puede constituirle bajar los efectivos mínimos bancarios, aun cuando en esto también juega el efecto psicológico que es semejante (v. gr. los bancos de los E. E. U. U. en el año 1933).

Resta otro recurso aun, que es el de las operaciones de mercado abierto, comprando o vendiendo al público o a los bancos los títulos de la deuda pública, pues, mediante esta operación, puede lograrse la inyección de circulante o restringirlo, de acuerdo con lo que las circunstancias aconsejen.

Este procedimiento es realmente eficaz y nuestro gobierno lo aplica en las oportunidades en que el Banco Central de la República Argentina sostiene la cotización en Bolsa de los papales públicos, o cuando mediante el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias actúa en el campo de los valores privados.

Nuestro máximo Instituto bancario (B.C. de la R.A.) tiene en sus manos los medios, sin traba alguna, para dirigir la política bancaria que se ha comentado, en función del más alto interés de la comunidad.

El principio en el cual se orienta la política fiscal es que el dinero se mueva más eficientemente en el mercado cuando está en manos de personas de ingresos reducidos (consumidores), que cuando lo está en manos de personas de ingresos elevados (inversores). Estos últimos, en tiempos de depresión económica, tienden a preservar sus fondos, no in-

virtu@delos. En tal caso, la " política fiscal debe consistir - dice Gómez Morales - en financiar los gastos públicos con recursos provenientes de impuestos progresivos a los réditos - que extrae proporcionalmente más ingresos a las clases sociales - que de impuestos al consumo, que obtiene los recursos gubernamentales en mayor grado de las clases consumidoras".

En nuestro país el recurso de las obras públicas ha perdido su valor, por cuanto frente al problema de la desocupación, la obra pública tiene por razón de ser compensar la falta de inversiones privadas, y como el Gobierno tiene los medios para lograr el monto de inversiones privadas que se necesitan, se halla asegurada la plena ocupación y luego, las construcciones públicas podrán efectuarse cuando las necesidades de la población lo requieran, con absoluta prescindencia de otras consideraciones.

Bajo el subtítulo de " La Doctrina de Ocupación Plena aplicada por el Gobierno Justicialista ", Gómez Morales dice que la desocupación no sólo no existe en nuestro país, " sino que no puede existir ", merced a las medidas de que se disponen en materia financiera.

" En el período transcurrido desde la terminación de la guerra, nuestro país ha absorbido más de 600 mil inmigrantes europeos y el crecimiento vegetativo ha sobrepasado el millón de almas, con un aumento potencial de trabajadores de alrededor de 800.000 personas, las cuales han encontrado pronta colocación pues, como es del dominio público, no hay desocupación" (1)

(1) GÓMEZ MORALES, Alfredo " Política Económica Peronista " , Buenos Aires, 1951, pág. 201.

Con respecto a los medios financieros de que dispone el Gobierno Justicialista para combatir la desocupación, cabe dejar bien aclarado que superan en eficacia los anteriormente mencionados (disminución de la tasa de interés, reducción de los efectivos mínimos y operaciones de mercado abierto) propios del sistema de bancos tradicional del período liberal capitalista. Pues, en nuestro país, los bancos están como agentes del Banco Central, reciben depósitos por cuenta del mismo y es el propio Estado quien ampara esos depósitos. Consecuentemente los bancos están impedidos de usar los depósitos que reciben, discrecionalmente, pues al Banco Central otorga a cada uno un límite de rescate para emplearlo en operaciones de crédito, que se deben ajustar a las directivas sobre la materia fijadas por dicha Institución.

Sintetizando, nuestro sistema bancario oficial (nacionalizado en el año 1946) tiene, entre sus principales fines, promover y mantener la ocupación plena.

d) Pensamiento del Presidente Perón

El Presidente Juan D. Perón, creador e inspirador de cuanto se ha expresado en los puntos a) b) y c) de este capítulo, expresó, dirigiéndose al H. Congreso de la Nación, en oportunidad de inaugurar el 88º período ordinario de sesiones, que la ocupación "es, por ejemplo, un signo que indica si el capital es utilizado eficientemente por la acción de la economía oficial, que pone al capital al servicio de la economía".

En dicho Mensaje, que esmeramos tanto por sus elevados conceptos, cuanto por su rigurosa actualidad, dijo asimismo que la baja en

al nivel de la ocupación industrial - con respecto a 1952 - pudo ser compensada en 1953 sin recurrir al conocido expediente de los empréstitos, mediante la reactivación agropecuaria. La industria, por su parte, desde los últimos meses del año 1953, comenzó a aumentar el número de horas de trabajo. Vale decir, se está llevando a cabo el propósito, ya expresado en oportunidad del 1º Plan Quinquenal, de que toda la economía se "convierta en una gran empresa solidaria", o sea, "el cierre del círculo agudizador".

En la Reseña de actividades, correspondiente al Ministerio de Trabajo y Previsión, presentada al Congreso al comenzar este año su período de sesiones, se sintetiza la labor desarrollada en 1953 en materia de oferta y demanda de trabajo, en la forma que sigue:

ofertas de trabajo	20.637
demandas	11.134
colocados	11.629

Se informa asimismo que se ha habilitado la primera Oficina Regional de Empleo, con sede en San Nicolás; que desde el 8 de noviembre de 1953 al 8 de marzo de 1954, se inscribieron en la Sección Trabajo Marítimo 10482 trabajadoras, se han registrado 7308 demandas y colocado el total de las mismas.

Se da cuenta también del envío de aproximadamente 1200 obreros a la zona norte de Buenos Aires y sur de la Provincia de Santa Fe, para la cosecha de maíz ciclo 52/3. En el encasamiento colaboraron dos comisiones de funcionarios enviados a Pergamino y Venado Tuerto.

También se informa que en cumplimiento de la Ley N° 13622, que establece el Servicio de Empleo, se están estudiando las medidas convenientes a efectos de instalar oficinas de empleo en todo el país.

e) Dirección Nacional del Servicio de Empleo

Durante la primera presidencia del Gral. Juan D. Perón, el Parlamento Argentino dió aprobación a la Ley N° 13622, el 29 de septiembre de 1949, por la cual se creó la Dirección Nacional del Servicio de Empleo.

Este Servicio tiene a su cargo el sistema oficial de coordinación del empleo y las colocaciones, con objetivos de mucho más alcance que los organismos que le antecedieron.

En breve síntesis recordemos que al dictarse la ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo (Ley N° 8202/12) se dispuso que "organizaría y tendría a su cargo el registro de colocaciones para obreros, con el objeto de coordinar la oferta y demanda de trabajo, y la inspección y vigilancia de las agencias privadas de colocaciones".

Al año siguiente se dicta la Ley N° 8248 que creó el Registro Nacional de Colocaciones, con modificaciones introducidas por la Ley N° 12101/54. Podemos decir que los objetivos nobles que inspiraron estas disposiciones sólo en parte se vieron concretados.

Siguiendo con los antecedentes citamos la Ley N° 12702/52, relacionada con los braceros para labores agrícolas, ganaderas, mineras y

forestales, la que está igualmente vinculada al régimen de la policía en la contratación y colocación de trabajadores.

Otros antecedentes que pueden mencionarse son los decretos (convalidados por la Ley N° 12921) dictados durante el primer período de gobierno de la Revolución (1943/46), sobre : aprendizajes; bolsas de trabajo para aprendices y egresados de escuelas técnicas e igualmente estatutos profesionales que en alguna manera tratan el tema. Concluíremos estos antecedentes, haciendo mención de la Junta Nacional contra la Desocupación, y en lo referente a pasajes gratuitos a obreros (Ley N° 11521) y a las asociaciones profesionales (Ley N° 12921), cuyo comentario se ha efectuado en el Capítulo anterior.

En la sesión del Senado que aprobó la creación del Servicio de Empleo, se dijo que dicha Ley estaba inspirada en " el pensamiento rector de una organización capaz de constituir un sistema eficaz de colocación de trabajadores que tiene que desenvolverse bajo cuatro puntos capitales: 1) la regulación y la coordinación de la oferta y la demanda de la mano de obra; 2) la atención de todo lo relativo a la estabilidad del empleo; 3) la creación y mantención de fuentes de trabajo; 4) la organización de las prestaciones de parte forzosa.

La Ley N° 13581 es de carácter nacional (Art.1º "...posibilidades de ocupación en todo el territorio del país..."), depende la Dirección Nacional del Servicio de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión (Art.1º), tiene en el seno de su Consejo Profesional representación paritaria (Art.2º "...tres representantes de los empleadores y tres representantes de los trabajadores...").

Entre los objetivos de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo citamos:

Estabilidad en el empleo:

Atender lo relativo a la estabilidad en el empleo (Art. 2º, inc. b)

Controlar la iniciación o renovación de tareas y la paralización o disminución definitiva o temporal, de toda actividad de trabajo (Art. 4º, inc. b)

Estudiar e aconsejar la intensificación de las actividades, la modificación de los horarios de trabajo o la organización de nuevos turnos, con el fin de evitar la cesantía y facilitar la readaptación de los desocupados (Art. 4º, inc. c)

Aconsejar la oportunidad de realizar o incrementar los planes de obras públicas (Art. 4º, inc. e)

Estudiar y proponer a los poderes públicos medidas tendientes a la fijación de los trabajadores agrarios (Art. 4º, inc. f)

Emigración

Elaborar planes con respecto a la emigración de trabajadores y asesorar, en esta materia, a los poderes públicos (Art. 5º, inc. e)

Régimen de la colocación gratuita y la prohibición del lucro

Prohíbese el funcionamiento de las agencias privadas de colocaciones con fines de lucro. Entiéndase comprendida en la prohibición toda actividad lucrativa relacionada con la colocación de trabajadores (Art. 10º).

Para la instalación de agencias privadas que no persigan fines de lucro deberá mediar autorización de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo (Art.11°).

Respecto a los órganos privados de publicidad la prohibición del Art.10° sólo se hará efectiva en todo el país o en determinada zona, mediante resolución de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo y siempre que se reúna los siguientes requisitos:

- a) Existencia de un sistema oficial que asegure una adecuada y eficaz difusión de la oferta y la demanda de trabajo;
- b) que el sistema oficial resulte más conveniente que el privado para los trabajadores, a cuyo efecto se consultará la opinión de las asociaciones profesionales interesadas (Art.12°, ins. a) y b)).

Para el cumplimiento de las funciones a que alude el ins.d) del Art. 8° (hacer conocer la oferta y demanda de mano de obra sin cargo a los trabajadores), la Dirección Nacional del Servicio de Empleo podrá solicitar de cualquier empresa periodística la publicación gratuita de los pedidos que registre, de oferta y demanda de trabajo. Las empresas periodísticas que no aceptaran publicar las solicitudes aludidas precedentemente, dejarán de gozar de las franquicias que, con respecto a los materiales y mercaderías destinados a dichas empresas, se acuerdan por el Art.4° de la Ley N° 11281 y por el Art. 48° de la Ley 12578. (Art. 13°)

Organización de censos

Organizar y mantener censos permanentes de empleadores y empresas de carácter público privado y de trabajadores según sus categorías pro

fesionales (art.3º, inc e).

Radinción de los trabajadores agrarios

art.4º, inc f (ya citado)

Prestaciones de paro forzoso

La Dirección Nacional del Servicio de Empleo proyectará un régimen legal y económico que permita proporcionar a los trabajadores los medios de subsistencia necesarios en caso de cesación o interrupción de su actividad profesional, motivada por paro forzoso y la financiación del mismo.

(Art.5º).

ANEXOS

ESTADÍSTICA DE OCUPACION INDUSTRIAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA EN EL PERIODO 1937/MARZO 1944

(índices, base 1945 : 100)

Años	Índice General	Total	Industrias Manufactureras								
			Alimentos y Bebidas	Tabaco	Textiles	Confec-ciones	Madera	Papel y Cartón	Impres-ta y Plásticos	Productos Químicos	Deriva-dos del Petróleo
1937	66,7	66,8	70,0	94,8	68,1	77,1	50,5	60,0	68,5	57,4	79,6
1938	69,6	.	75,1	98,8	.	.	.	61,4	.	.	.
1939	72,9	72,6	75,0	94,5	69,3	80,7	56,9	65,5	93,4	62,2	93,6
1940	76,7	.	76,8	93,9	75,5	.	.	74,4	.	69,9	91,9
1941	83,5	83,0	85,9	93,6	75,5	86,4	70,0	81,1	97,2	72,5	96,4
1942	90,4	.	92,4	98,4	90,0	.	.	90,5	.	88,2	97,5
1943	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1944	108,9	.	115,5	103,5	109,1	.	.	105,6	.	98,9	98,7
1945	115,1	.	108,5	111,8	116,1	.	.	111,0	.	115,5	108,2
1946	125,7	124,6	114,4	112,3	125,1	126,9	129,9	125,3	132,2	125,1	106,1
1947	130,3	.	129,1	112,2	132,3	.	.	127,0	.	129,6	115,9
1948	131,7	133,5	124,2	114,9	140,7	154,1	116,0	127,8	129,5	137,9	142,2

continuación del Cuadro registrado en la hoja anterior

Periodos	...industrias manufactureras							Indust. Extrast.	Electric. y Gas
	Caucho	Cuero	Piedras Vidrio y Cerámicos	Metales excluy. Maquinar.	Vehicul. y Maquin. anal. Elec.	Maquinar. Electr.	Varios	Total	Total
1937	122,2	60,0	38,7	71,6	68,6	55,6	55,0	56,1	78,5
1938	.	.	.	72,2
1939	143,4	68,8	62,2	79,6	76,2	64,9	62,9	67,1	87,0
1940	160,4	75,5	71,9	82,5	.	.	.	74,0	.
1941	180,2	76,8	78,9	89,4	86,4	83,2	80,6	88,3	90,5
1942	181,8	87,9	88,1	95,8	.	.	.	89,5	.
1943	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1944	100,6	116,8	114,3	110,1	.	.	.	100,6	.
1945	118,2	150,2	153,8	118,5	.	.	.	108,6	.
1946	146,7	143,2	168,8	151,3	112,7	176,5	114,7	102,0	104,2
1947	192,5	137,4	151,9	138,4	.	.	.	97,0	.
1948	237,8	132,9	164,6	142,7	126,0	287,5	102,0	97,9	101,6

Bibliografía: Anuario Estadístico de la República Argentina. Tomo L. Compendio. año 1948

Periodos	Nivel General	Indust. Extract.	Industrias Manufactureras			
			Total	Bienes Durables	Bienes no durab	Electric. y gas
1949	130,4	98,6	151,9	154,6	130,2	100,8
1950	128,2	92,1	129,5	131,9	126,1	122,5
1951	128,9	91,5	130,2	133,9	126,0	126,2
1952	124,5	101,3	125,1	127,5	123,9	124,5
1953	117,4	105,0	117,4	118,7	117,0	123,2
OCT 1953	115,1	107,5	114,9	115,2	114,8	124,9
NOV 1953	115,2	110,0	115,0	115,0	115,0	126,8
DIC 1953	115,7	110,1	115,5	114,8	115,9	127,5
ENE 1954	115,4	113,5	115,1	114,5	115,5	126,7
FEB 1954	116,8	110,8	116,4	115,1	117,2	127,1
MAR 1954	117,7	110,3	117,6	116,0	118,6	128,4

Bibliografía: Síntesis Estadística Mensual de la República Argentina, Nº 6, junio 1954

CONCLUSIONES

Hemos estudiado un problema de gran trascendencia para la vida de los pueblos, de origen tan antiguo como la propia historia de los grupos humanos.

El mal social del paro forzoso se atendió en ese paréntesis de siglos, equilibrado y armonioso, que fué la Edad Media, para reorganizarse recreado, permanente, ordenado, como una consecuencia del feudalismo y con efectos mediatos e inmediatos en el orden material, y de la Reforma en el orden espiritual, que nos sirvió en un mundo ausente de "espíritu de justicia, de amor y de paz", como dijera el Pontífice Pio XII.

El concepto de paro forzoso lo deducimos relacionándolo con el de inactividad económica del individuo y subordinando ésta a las siguientes condiciones: a) que el parado quiera trabajar; b) que pueda trabajar y c) que su voluntad de ocuparse se condicione a las modalidades establecidas, para su profesión, en y por su régimen social.

Las causas del paro forzoso son múltiples y complejas. Al tratar este tema, no podemos dejar de hacer mención a Woytinsky, quien resumió su enumeración clasificándola en demográficas, económicas y técnicas.

Hemos consignado asimismo las ideas que algunos autores denominan modernas, en las cuales el objetivo práctico de la polif-

tica de empleo es la supresión del paro forzoso en masa, tópicos cuyo exponente máximo es Lord John Maynard Keynes.

Las medidas contra la desocupación las hemos clasificado en preventivas y represivas. Entre las primeras consignamos la intensificación de la producción, la racional distribución anual y por zonas de los trabajos públicos, la intervención del servicio de empleo como organismo coordinador de la oferta y la demanda, y el establecimiento de correlaciones recíprocas entre la aptitud del trabajador y su ocupación (8º Plan Quinquenal, II.C.1). Entre las segundas - medidas represivas - siguiendo el orden cronológico, consignamos la caridad y la asistencia, las obras públicas cuya distribución antiaflictiva era poco más que teoría al finalizar la primera guerra mundial, y que en la actualidad/nuestro país es una hermosa realidad concretamente planificada en el 2º Plan Quinquenal.

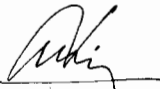
Respecto del seguro de desocupación le hemos atribuido la importancia que en teoría, en rigor de verdad, tiene, pues gracias a él, los desocupados podrían subsistir durante los períodos de paro forzoso; sin desconocer que "un seguro de esta especie contribuye sólo en mínima parte a las finalidades de la seguridad social", entendida ésta, de acuerdo con la Primera Conferencia de Seguridad Social (Chile, 1942) en el sentido de "promover las medidas destinadas a garantizar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel..."

En el orden internacional debe destacarse la labor cumplida por la Organización Internacional del Trabajo, una de cuyas finalidades básicas es la de fomentar en todas las naciones la plenitud del empleo (Filadelfia, 1944). Su orientación se encuentra impresa en las diversas convenciones y recomendaciones sancionadas, relativas a servicio público de empleo, agencias privadas de empleo, desempleo de jóvenes, problemas de empleo en el período de transición de la guerra a la paz, readaptación y empleo de los obreros inválidos, seguro de desocupación, orientación y enseñanza profesional, planeamiento de obras públicas, cuya recesión ocupa el capítulo VIII de nuestro trabajo.

En el orden nacional el problema del pleno empleo ha adquirido la máxima jerarquía, mereciendo la atención de la Asamblea Constituyente de 1949, la que incorporó una cláusula especial en la nueva Constitución Argentina, según ella "el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad previendo de ocupación a quien la necesite (Art. 37^º, I, 1)

Esta cláusula es complementada armoniosamente con las magníficas disposiciones del 2º Plan Quinquenal, que en definitiva establece a través de su largo desarrollo "organizaciones permanentes de planificación y de racionalización", todas ellas orientadas a obtener y asegurar en forma permanente "la felicidad del Pueblo, y la grandeza de la Nación" (Ley N° 14184, art. 3º)

" El mantenimiento del país en plena ocupación " (I.L.E.E) se logrará eficazmente mediante " la coordinación entre la oferta y la demanda de mano de obra en todo el país " (I.L.E.1), por intermedio del Servicio Nacional de Empleo, a quien el 2º Plan Quinquenal dota de los deberes, atribuciones y recursos que le permitirán ampliamente lograr sus fines, es decir, hacer que el más terrible de los problemas económico-sociales - el paro forzoso - sea en nuestro país un lejano recuerdo de tiempos pasados.



Benial Pérez Mosquera

BIBLIOGRAFIA

- 1) ARENA, Celestino
" Mercato di Lavoro ", Padua, 1933.
- 2) RELAUNDE, César H.
Lecciones en la U.E.A. año 1953
- 3) RELAUNDE, César H.
" La Economía Social en el pensamiento de Pío XII ", Buenos Aires, 1954.
- 4) REYERIDGE, William H.
" La ocupación plena ", México, 1947.
- 5) MERGHAROT, MORSEWICK, SCHUMACHER, BALOGH Y MANDLBAUM
"La economía sin paro forzoso", México, 1948
- 6) SABES, G. de las
" Paro forzoso ", Madrid, s/f.
- 7) COCHLAN, Eduardo A. y RELAUNDE, César H.
" La desestabilidad en la Argentina ", Revista de Economía Argentina N° 328 y 329, octubre y noviembre 1948.
- 8) COMISION PARLAMENTARIA (ITALIA)
" Encuesta sobre desocupación " (Mondo Economico), Milán, 1954.
- 9) CONSTITUCION NACIONAL (Rep. Argentina)
Sanccionada por la H. Convención Constituyente el 11 de marzo de 1949.
- 10) DEVEALI, Maria L.
" Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", Buenos Aires, 1954.

11) ECONOMIA Y FINANZAS

Discurso del Ministro de Finanzas (Res.Arg.), N° 254, del 9 de septiembre de 1954.

12) ECONOMIA Y FINANZAS

" Importancia del rendimiento de las máquinas ", N° 251, del 14 de octubre de 1954.

13) ECONOMIA Y FINANZAS

" Políticas proteccionista negativa en materia lanera ", N° 252, del 21 de octubre de 1954.

14) CIEN. Económicas

" Patología económica ", MILÁN, 1955.

15) GÓMEZ MORALES, Alfredo

" Políticas Económicas Peronista ", Buenos Aires, 1951

16) LA LEGISLACION EN EL SEGUNDO PLAN CUINQUENAL. Editó en folleto la Subsecretaría de Informaciones (Res. Argentina)17) MARZ, JUAN E.

" Los Derechos del Trabajador ". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas ", N° 55/6, Rosario, 1948.

18) MEADE, J. E.

" Economic Analysis and Policy ", París, 1950.

19) MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS (Res. Argentina)

" Anuario Estadístico de la República Argentina ", Tomo I, Compendio, año 1948.

20) MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS (Res. Argentina)

" Síntesis estadística de la República Argentina ", año VIII, junio 1954.

- 21) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
 " La Campaña contra el desempleo ", Ginebra, 1930.
- 22) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
 " Primer Informe de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas ", Ginebra, 1947.
- 23) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
 I.
 " Octavo Informe de La Organización del Trabajo a las Naciones Unidas ", Ginebra, 1954.
- 24) EECON. A.G.
 " La Economía del bienestar ", Madrid, 1948.
- 25) EECON. A.G.
 " Theory of Unemployment ", Londres, 1933.
- 26) SCHENBERG, Ovidio Víctor
 " Nociones de Política Económica Internacional ", Buenos Aires, 1933.
- 27) EGRET, H.H.
 " Curso elemental de economía ", México, 1945.
- 28) EL PLAN QUINQUENAL (Rep. Argentina)
- 29) SEILER, E.W.
 " Los ciclos económicos en la República Argentina ", Buenos Aires, 1941.
- 30) TORRES, Manuel de
 " Teoría de la Política Social ", Madrid, 1948.
- 31) URGE, Albino
 " Discapacidad e movilidad del lavoro ", Milán, 1933.

82) UNION INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOCIALES

"Código Social (esbozo de la doctrina social estática)",
Buenos Aires, 1933.

83) UREAN, Alejandro S.

"La desocupación", Buenos Aires, 1932.

84) UREAN, Alejandro S.

"Política Social", Buenos Aires, 1946.

85) VALSINCHI, Francisco

"El retorno de la economía a la moral - reflexiones para la
post-guerra". Revista de Economía Argentina, N° 224, Buenos
Aires, junio de 1945.

86) VALSINCHI, Francisco

"Sílabario Social", Buenos Aires, 1943.

87) YERHA, Agustín de

"La Constitución Nacional, desde 1949". Revista de la Facultad
de Ciencias Económicas, Año II, N° 12, mayo 1949.

88) YERHA MERON, María E.

Lecciones en la U.B.A./ año 1953

89) YERHA MERON, María E.

"Riesgos Sociales (ensayo de una definición conceptual)". Re-
vista Jurídica La Ley, Tomo 54., 1949

40) MATCHEL, Guillermo J.

"Causas de desocupación", Santa Fe, 1941.