



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



La desocupación

Sosa, Pedro José

1957

Cita APA: Sosa, P. (1957). La desocupación.

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

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

TESIS

" LA DESEMPLEO "

(Para optar al título de Doctor en
Ciencias Económicas)

Pedro José Sosa

Nº de Registro: 12.359

AÑO : 1957

" LA RESOCUPACION "

TOME 12

INDICE DEL TOMO 1º

CAPITULO I - CONSIDERACIONES GENERALES

Pág. 1/ 13

a) <u>Ubicación del mal</u>	Pág.	1
b) <u>Evolución</u>	"	4
1º) Antigüedad clásica.....	"	4
2º) Edad Media.....	"	6
3º) Edad Moderna.....	"	7
4º) Desde la revolución industrial hasta la primera guerra mundial	"	8
5º) Desde la primer guerra mundial hasta la crisis de la década del treinta.....	"	10
6º) Después de la gran crisis hasta nuestros días.....	"	12

CAPITULO II - CONOCIMIENTO Y GRADOS DEL MAL

Pág. 14/ 29

a) <u>Concepto</u>	Pág.	14
b) <u>Definiciones</u>	"	18
c) <u>Características</u>	"	20
d) <u>Grados de la ocupación</u>	"	21
Hiperocupación.....	"	22
Ocupación total.....	"	24
Subocupación.....	"	25
Desocupación.....	"	29

CAPITULO III - IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA DESOCUPACION

Pág. 30/ 50

a) <u>Efectos</u>	Pág. 31
Humanos y morales.....	" 32
Sociales.....	" 34
Políticos.....	" 36
Económicos.....	" 38
Internacionales.....	" 39
b) <u>Intervención del Estado</u>	" 41
c) <u>Doctrina social católica</u>	" 44
d) <u>Influencia de las organizaciones profesionales</u>	" 49

CAPITULO IV - MEDICION DE LA DESOCUPACION

Pág. 51/ 76

a) <u>Generalidades</u>	Pág. 51
b) <u>Importancia de su estudio</u>	" 53
c) <u>Definiciones</u>	" 55
1) <u>Personas ocupadas</u>	" 55
2) <u>Personas desocupadas</u>	" 56
3) <u>Mano de obra</u>	" 57
4) <u>Período de referencia</u>	" 57
d) <u>Métodos estadísticos</u>	" 58
1º) <u>Encuestas por muestras sobre la mano de obra</u>	" 59
2º) <u>Sistemas de seguro de desempleo obligatorio</u>	" 62
3º) <u>Estadísticas de las Cajas Sindicales</u>	"

cales.....	Pág.	66
4a) Estadísticas sindicales.....	"	67
5a) Inscripción en las oficinas de empleo.....	"	68
6a) Censos.....	"	69
e) <u>Publicación</u>	"	70
f) <u>Algunas observaciones</u>	"	71
g) <u>Clasificación de las ocupaciones</u> ...	"	72
h) <u>Legislación comparada</u>	"	75

CAPITULO V - CAUSAS DE LA DESOCUPACION

Pág. 77/137

a) <u>Nociones generales</u>	Pág.	77
b) <u>Clasificación de las causas</u>	"	78
Según economistas e institucio- nes.....	"	78
Según este trabajo.....	"	87
a) <u>Causas económicas - s/ Teorías - económicas</u>	"	87
1) Teoría económica clásica.....	"	87
2) Teorías del ciclo económico..	"	91
3) Teorías Keynesianas.....	"	99
4) Teorías socialistas.....	"	105
<u>Causas económicas - s/ Grupos de países</u>	"	107
a) Países altamente industrializa-- des.....	"	107
1) Insuficiencia de la demanda <u>e</u>		

fectiva.....	Pág.108
2) Inestabilidad de las inversiones.....	" 110
3) Descenso de las exportaciones industriales.....	" 111
4) Excesiva acumulación y liquidación de inventarios.....	" 112
5) Cambios en la demanda.....	" 112
6) Tendencias monopolísticas....	" 113
7) Zonas de depresión económica.	" 113
8) Perturbaciones causadas por la inflación.....	" 115
b) Países insuficientemente desarrollados.....	" 116
1) Insuficiencia del capital....	" 117
2) Insuficiencia de otros recursos productivos.....	" 118
3) Exceso de población agrícola en relación a los recursos...	" 118
4) Disminución de las exportaciones.....	" 119
5) Transformaciones técnicas que reducen la demanda de productos primarios.....	" 120
6) Resistencia a las innovaciones técnicas.....	" 121

7) Obstáculos no salvados que di- ficultan el desarrollo.....	Pág.122
8) Efectos producidos por la in- flación.....	" 123
<u>Causas económicas internacionales</u> ..	" "
b) <u>Causas demográficas</u>	" 125
1) Causas permanentes.....	" 125
2) Causas ocasionales.....	" 126
c) <u>Causas naturales orgánicas</u>	" 127
1) Carácter estacional de algu- nas actividades.....	" 127
2) Carácter intermitente de o- tras.....	" 128
3) Disminución de los recursos - naturales.....	" 128
d) <u>Causas sociales</u>	" 129
1) Desorganización del mercado - de trabajo.....	" 129
2) Falta de un sistema de orien- tación, formación y readapta- ción profesional.....	" 130
3) Falta de movilidad geográfica y ocupacional de la mano de o- bra.....	" 130
4) Prejuicios sociales contra de- terminados trabajadores.....	" 131
5) Desarmonía en las relaciones del trabajo.....	" 132

6) Jornadas de trabajo excesivas	Pág.133
7) Proceso de reducción de los - trabajadores independientes..	" 133
e) <u>Causas políticas</u>	" 134
1) Causas políticas internas....	" 134
2) Causas políticas externas....	" 134
f) <u>Causas técnicas</u>	" 135
g) <u>Causas eventuales</u>	" 137

CAPITULO VI - TIPOS DE DESEMPLEO

Pág.138/198

a) <u>Clasificaciones varias</u>	Pág.138
b) <u>Clasificación según este trabajo</u> ...	" 147
1) Desempleo cíclico.....	" 147
a) Países altamente industrializados.....	" 148
b) Países insuficientemente desarrollados.....	" 151
2) Desempleo tecnológico.....	" 154
a) Países altamente industrializados.....	" 157
b) Países insuficientemente desarrollados.....	" 173
3) Desempleo estructural.....	" 185
4) Desempleo estacional.....	" 189
5) Desempleo friccional.....	" 194

CAPITULO VII - MEDIOS DE ACCION NACIONAL PARA COM-
BATIR EL DESEMPLIO

Pág.199/288

a) <u>Medidas generales.....</u>	Pág.200
1) Mejora del standard de vida de - la comunidad.....	" 200
2) Reducción de la jornada de tra- baje.....	" 201
3) Mejoramiento de las relaciones - laborales.....	" 204
b) <u>Medidas para eliminar el desempleo</u> <u>en los países altamente industria-</u> <u>lizados.....</u>	" 205
1) Medidas para prevenir el desem- pleo cíclico derivado de la insu- ficiencia de la demanda total...	" 206
a) Estabilización de los índices de inversión interna.....	" 207
b) Estabilización de la demanda de los consumidores.....	" 216
c) Política de precios.....	" 220
2) Medidas para combatir el desem- pleo en las zonas de depresión e conómica.....	" 221
3) Medidas para combatir el desem- pleo derivado de otras causas...	" 225
4) Relación de la Hacienda Pública con el pleno empleo.....	" 229

5) Algunos planes para combatir el desempleo.....	Pág. 234
a) New Deal Norteamericano.....	" 234
b) Sistema del Crédito Social y Plan Townsend.....	" 237
c) Plan Inglés.....	" 238
c) <u>Medidas en los países con economías planificadas.....</u>	" 246
Algunos planes.....	" 248
d) <u>Medidas en los países insuficientemente desarrollados.....</u>	" 250
1) Medidas para eliminar el desempleo estructural y subempleo....	" 253
a) Capital para las inversiones.	" 254
b) Empresarios.....	" 260
c) Aptitud profesional.....	" 262
d) Localización industrial.....	" 263
2) Medidas para remediar el desempleo estacional de temporada....	" 268
a) Fomento de la artesanía e industrias rurales.....	" 268
b) Inversiones públicas.....	" 269
c) Adopción de técnicas de cultivo mixto.....	" 270
d) Previsión de medios para facilitar las migraciones de temporada.....	" 271

3) Medidas para reducir el desem-	
pleo cíclico.....	Pág.272
4) Medidas para combatir el desem-	
pleo tecnológico.....	" 274
5) Programas de desarrollo económi-	
co.....	" 278
Algunos planes.....	" 281

CAPITULO VIII - ORGANIZACION DEL MERCADO DEL EM-

PLEO

Pág.289/385

1) <u>Organización del Servicio del Em-</u>	
<u>pleo.....</u>	Pág.291
a) Clases de colocación.....	" 291
a ₁) Organizada por asociaciones	
de trabajadores.....	" 293
b ₁) Organizada por los patrones.	" 293
c ₁) Organizada en forma privada.	" 293
d ₁) Organizada por el Estado....	" 293
b) Funciones a cargo del Servicio -	
del Empleo.....	" 294
c) Organización interna.....	" 298
d) Comisiones consultivas.....	" 300
e) Encausamiento de la mano de obra	
hacia los empleos vacantes.....	" 300
f) Administración y financiación...	" 301
g) Uso del Servicio del Empleo.....	" 302
h) Disposiciones varias.....	" 305

1) Legislación comparada.....	Pág.306
1 ₁) Países altamente desarrolla-	
des.....	" 306
Servicio Nacional del Empleo	
de Canadá.....	" 307
Servicio Nacional del Empleo	
de Gran Bretaña.....	" 316
Servicio Nacional del Empleo	
de E.E.U.U.	" 325
1 ₂) Países insuficientemente de-	
sarrollados.....	" 335
Servicio del Empleo de Fili-	
pinas.....	" 342
Servicio del Empleo de Vene-	
zuela.....	" 343
1 ₃) Países con economías planifi-	
cadas.....	" 344
Organización del Empleo en -	
Bulgaria.....	" 345
2) <u>Orientación, Formación y Reduca-</u>	
<u>sión Profesionales.....</u>	" 346
a) Evolución.....	" 348
b) Orientación Profesional.....	" 351
c) Formación y reeducación profe-	
sionales.....	" 353
d) Aprendizaje.....	" 361
e) Legislación comparada.....	" 363

Estados Unidos de Norte América.	Pág. 363
República Federal de Alemania...	" 365
Bélgica.....	" 366
Japón.....	" 367
Egipto.....	" 368
3) <u>Movilidad geográfica y ocupacional.</u>	" 369
4) <u>Migraciones internacionales.....</u>	" 373
5) <u>Medidas para eliminar el desempleo</u> <u>de ciertas categorías de trabajado-</u> <u>res.....</u>	" 377
a) Desempleo de los menores.....	" 378
b) Desempleo de trabajadores de e- dad avanzada.....	" 382
c) Desempleo de los inválidos.....	" 384
d) Otras categorías de trabajadores	" 384

C A P I T U L O P R I M E R O

C O N S I D E R A C I O N E S G E N E R A L E S

Cuando en la sociedad moderna se oye hablar del problema de la desocupación, todos sus componentes unidos por un principio de solidaridad social, se esfuerzan y preocupan en la medida de sus posibilidades, para tratar de combatirla y vencerla, cual si fuera la lucha entablada contra un terrible flagelo social.

Y en realidad se trata, indudablemente, por múltiples razones, de un azote social como veremos más adelante.

Si bien esta terrible enfermedad del cuerpo social existió en todos los tiempos y lugares, fueron distintas, la intensidad con que se presentó, las causas que la originaron y la acción desarrollada por la sociedad para reducirla y aún llegar a extenuarla.

Ubiquemos ese fenómeno de la desocupación dentro del cuerpo social y veamos luego en forma sucinta cual fué su evolución en el devenir de la humanidad.

a) Ubicación del mal

Es indudable que la naturaleza no produce inmediatamente todo lo necesario para la vida humana. Desde los albores de la humanidad el ser humano ha tenido que satisfacer sus necesidades, que crecieron en el transcurso de los siglos, aplicando el trabajo, es decir toda actividad humana dirigida a la consecución de un fin determinado útil.

El extraordinario progreso técnico alcanzado en la actualidad, no hubiera sido posible sin ese factor de la producción per

sonalizado en el hombre, sujeto de la economía y fin de la producción.

Si bien en la actualidad el trabajo, ya sea manual o intelectual, es considerado como una función noble, respetándose la dignidad del trabajador, que lo realiza no solamente con su cuerpo e inteligencia sino también con su alma, no fué ese el concepto que mereció en la antigüedad y más recientemente en la época de la revolución industrial del siglo XVIII.

En efecto, en la antigüedad clásica el trabajo manual era deshonroso y estaba confiado a los esclavos. Cicerón comentaba: "Los trabajadores se ocupan todos en oficios bajos. No puede haber en un taller cosa alguna honorable para una persona libre". Aristoteles decía: "Un perfecto ordenamiento social, no admitirá jamás al trabajador entre el número de ciudadanos".

Durante la época de la revolución industrial, en cuyo período se produjo la transformación del trabajo independiente del artesano en el régimen del asalariado, se consideró el trabajo como una mercancía, regulándose por la ley de la oferta y de la demanda.

Posteriormente evolucionó el pensamiento de la sociedad acerca de ese importantísimo factor social hasta llegar al concepto actual.

En todas las épocas y más acentuadamente en la contemporánea el ser humano tuvo que emplear su actividad para la producción de los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades.

Así, desde el hombre de la caverna que se ocupaba de la caza y de la pesca y realizaba otras actividades necesarias para su subsistencia, hasta el hombre del Estado moderno que en la esfera

de su profesión emplea sus conocimientos manuales o intelectual, para aplicarlos al trabajo, todos han necesitado realizar las tareas indispensables para conseguir los medios que aseguraran su vivir con la técnica productiva de sus respectivas épocas. Es indudable que el progreso de la humanidad creó un número mayor de necesidades a satisfacer, dando origen a nuevas fuentes de trabajo, pero resulta evidente que en todos los tiempos se sintió la necesidad de que el ser humano ocupara gran parte de su tiempo en esa labor hoy en día ennoblecida y dignificada, cual es el trabajo.

Siendo así, no es de extrañar que en todos los tiempos las autoridades que dirigen los destinos de los pueblos, los economistas, los sociólogos y otros pensadores y estudiosos de los problemas sociales se preocuparan hondamente en solucionar los problemas que se les presentan a quienes hallándose en condiciones de trabajar y queriéndolo, no puedan encontrar alguna ocupación, como consecuencia de algunas de las causas generadoras de esa dolorosa y triste situación.

Es innegable que ese mal de la sociedad ha existido en todos los tiempos y lugares provocando la miseria del desocupado y de su familia, llegando a trastornar y dislocar la estructura política y social en que se asientan las distintas comunidades.

Pero es más cierto que adquirió mayor virulencia e intensidad a partir del siglo XIX llegando a su punto cúlmne luego de la gran crisis de la década del treinta, originando el fenómeno moderno de la desocupación con características propias que lo individualizan del paro forzoso conocido hasta entonces.

b) Evolución

Ya nos hemos referido anteriormente a que el fenómeno que estudiamos si bien apareció en todas las épocas no se presentó con la misma fuerza e intensidad, debido a varias razones, entre las que podemos citar: las distintas costumbres e ideas, los distintos sistemas de producción, los cambios producidos en la técnica, los descubrimientos geográficos, etc.

Para una mejor exposición de su evolución podemos dividir su estudio en seis grandes períodos:

- 1o.) Antigüedad clásica;
- 2o.) Edad Media;
- 3o.) Edad Moderna;
- 4o.) Desde la revolución industrial hasta la primera guerra mundial;
- 5o.) Desde la primera guerra mundial hasta la crisis de la década del treinta, y
- 6o.) Después de la gran crisis hasta nuestros días.

1o.) Antigüedad clásica

Durante este período el sistema que predominaba era el agrario local. El trabajo manual era considerado deshonesto y en su mayor parte estaba confiado a los esclavos a quienes se trataba como objetos y eran mantenidos por sus propietarios.

En forma cierta no se conoce a fondo la intensidad del paro forzoso en este período pero se presume que el mismo no adquirió las grandes proporciones que más adelante provocaron la inquietud y alarma de la sociedad ante los efectos causados por el terrible mal.

De no ser así, si hubieran faltado posibilidades de ocupación, especialmente para esa gran legión de esclavos, se habría producido una oferta excesiva de éstos con la consiguiente crisis de trabajo. No hay memoria fehaciente de que tal hecho haya ocurrido.

No obstante ello, algunos historiadores y escritores al estudiar ciertos procesos históricos ocurridos en el período que estudiamos lo han relacionado con posibles paros forzados.

Así el economista Heinrich Rittershansen en su obra "Paro forzoso y Capital" comenta algunos de esos hechos, tales como la expansión colonial de Grecia y Roma que podría interpretársela como una consecuencia de la superpoblación y de la falta de trabajo. Las grandes obras públicas de esa época quizás no tenían solamente un fin ostentoso sino más bien el de proporcionar trabajo y alimento a las masas. Pericles, aquél célebre orador y político ateniense que se destacó además de fomentar las artes y las letras, por propiciar y llevar a cabo numerosas y admirables obras públicas, todo lo cual le mereció dar su nombre al siglo más brillante de la historia de Grecia, afirmaba, refiriéndose a la ejecución de aquéllas, que el propósito que lo impulsó fué el de mantener y satisfacer a todas las clases de la población.

Quizás, también las grandes pirámides construidas en Egipto hayan respondido a la necesidad de proporcionar medios de vida a sus habitantes.

Se afirma también que a mediados del siglo V a. de J.C. más de la mitad de la población de Atenas recibía donativos del Estado.

En Roma desde la época de Graco el Joven (tribuno y orador)

se distribuían por cuenta del Estado donativos de trigo a numerosas personas necesitadas, lo que podría considerarse como una especie de socorro a los parados. Hay que hacer notar que esas ayudas se concedían a todos los necesitados sin entrar a considerar si eran realmente desocupados tal como hoy se los individualiza en el concepto moderno.

2o.) Edad Media

La mayor parte de los autores y estudiosos de la materia están de acuerdo al manifestar de que en este período el fenómeno de la desocupación tuvo un alcance muy reducido y fué netamente local.

Y no podría ser de otra manera ya que la vida medieval era sencilla, limitada y susceptible de un régimen fácil. Predominaba la vida rural con carácter agrario, siendo hasta mediados del siglo XV bastante satisfactoria la situación del campesino. En los pueblos y ciudades el artesanado vivía su época de gloria, floreciendo plenamente la institución de los gremios.

Cada oficio tenía su gremio que reglamentaba el trabajo de sus componentes, en las tres categorías existentes: Maestro, oficial y aprendiz.

El mercado era local, los trabajos se ejecutaban casi siempre por encargos directos de los consumidores pudiendo los artesanos contar con ventas y beneficios más o menos fijos, todo lo cual restaba posibilidades de producirse una crisis tal como hoy la conocemos.

En el caso de eventualidades los miembros de las corporaciones recibían una ayuda de las Cajas de Socorro, lo que en cierta

manera garantizaba una existencia segura a los trabajadores manuales de este período.

3o.) Edad Moderna

A mediados del siglo XVI se produjo la decadencia de la estructura económica gremial; los campesinos abandonaron sus campos debido a la dependencia y exigencias cada vez mayores de la nobleza latifundista y emigraron hacia las ciudades, dónde aumentó la oferta de la mano de obra que si bien en los primeros tiempos se pudo absorber, más tarde provocó la formación de numerosos vagabundos, mendigos, estudiantes fracasados y operarios sin trabajo. Este proceso se inició primero en Francia y luego en Inglaterra, Alemania y otros países.

Durante este período, influyó notablemente en los cambios operados, los descubrimientos geográficos que ampliaron los confines del mundo medieval y los grandes inventos científicos.

Ya se comenzaba a producir no solamente para un mercado local y conocido de antemano sino también para otros lugares y en volumen cada vez mayor, dando lugar a la formación de grandes stocks de artículos para ser vendidos con posterioridad. Era el comienzo de la economía capitalista.

Fue así que el fenómeno de la desocupación empezaba a adquirir los caracteres que hoy conocemos y alcanzaba una extensión e intensidad cada vez mayor, en épocas de crisis.

A fin de este período y dada la gran cantidad de personas desocupadas, el Estado organiza la asistencia socorriendo al obrero que carece de empleo con una subvención o con un salario según se tratara de la simple asistencia o de la asistencia por el trabajo.-

40.) Desde la revolución industrial hasta la primera guerra mundial.

Este período, en su primer parte, se encuentra caracterizado por dos episodios que ocurrieron casi simultáneamente a fines del siglo XVIII y que contribuyeron notablemente a la formación de la economía moderna.

El primero de ellos fué la Revolución francesa que se apartó de las ideas tradicionales y abrió las puertas al liberalismo y al individualismo.

Al abolirse las corporaciones por la Ley Chapelier quedó el trabajador a merced de los patronos, siendo explotados y vilipendiados.

El segundo fué el desarrollo del maquinismo que produjo una verdadera revolución industrial. Las pequeñas herramientas utilizadas hasta entonces fueron reemplazadas por grandes maquinarias que requerían cuantiosos capitales. El proceso de la desaparición paulatina del régimen del artesanado se intensificó en este período. El antes trabajador independiente se convirtió en asalariado y tuvo que ofrecer sus servicios al capitalista dueño de los medios de producción.

En un principio, este sistema productivo proporcionó grandes oportunidades de empleo a los trabajadores de las ciudades pero al afluir los habitantes de los campos en número cada vez mayor se cometieron numerosos abusos y se consideró a los trabajadores no como seres humanos sino como esclavos. Era un retroceso de la civilización.

Los salarios se regulaban, de acuerdo con la doctrina econó-

Los salarios se regulaban, de acuerdo con la doctrina económica liberal que predominaba en esa época, por la ley de la oferta y de la demanda, siendo muy bajos principalmente por esa gran oferta de mano de obra que afluía al mercado, lo que obligaba para poder sustentar a sus familias a emplear a las mujeres y niños en jornadas excesivas y aún, en trabajos insalubres.

El liberalismo económico esperaba, con su teoría de la libre competencia, que se produjera una vivificación de todas las fuerzas económicas con pleno empleo de todos sus factores productivos y la desaparición consiguiente del paro forzoso, pero la realidad fué otra. Así se ha dicho que la época del liberalismo y del capitalismo fué la del paro forzoso abrumador para el proletariado que era ajeno en realidad a sus causas.

Fuó así que se agudizó el fenómeno social de la lucha de clases. Una, la proletaria que era la más numerosa contra la otra, la poseedora de los medios de producción, que si bien era reducida en número resultaba más poderosa por la protección de que gozaba por parte de las autoridades.

Hubo por lo tanto, un predominio cierto de ésta última que conetió numerosos abusos e injusticias, lo que provocó la lógica reacción de los trabajadores que se unieron en defensa de sus intereses, reclamando mayores seguridades sociales y mejores salarios y condiciones de vida. Se produjeron grandes movimientos obreros (huelgas, convulsiones sociales, etc.) que determinaron al estado intervenir para resolver la cuestión social con un sentido de estricta justicia.

A fines del siglo XIX aparece la encíclica papal "Rerum Novarum" sobre la condición de los obreros, que constituye por su con

tenido una verdadera reivindicación de la dignidad de la persona del trabajador y una condenación de la dictadura económica del régimen capitalista que predominaba en esa época.

So.) Desde la primer guerra mundial hasta la crisis de la década del treinta.-

Durante la primer guerra mundial los países beligerantes organizaron el mercado del trabajo adecuándolo a las necesidades de la industria bélica y regularon la producción y el consumo. Por esta razón disminuyó notablemente el número de desocupados.

Al finalizar la guerra y como consecuencia de la destrucción provocada por la misma, aumentó notoriamente la cantidad de parados estirándose los mismos a fines de 1919, según estadios de la Oficina Internacional del Trabajo, en la importante cifra de 32.680.000. (1)

Luego de un breve lapso inflacionista de post-guerra siguió una deflación con crisis de trabajo, notándose durante los años 1921 y 1922 los siguientes porcentajes de parados: Dinamarca 29% (febrero 1922); Inglaterra 18% (julio 1921); Noruega 23% (enero 1922); Canadá 16,5% (abril 1921); Australia 12,5% (julio 1921) y en otros países los porcentajes fueron similares o parecidos. (1)

Con posterioridad mejora la situación, disminuyen los desocupados y se produce un breve período de prosperidad mundial hasta llegar a la gran depresión de 1929/1934 que provocó la crisis económica y social más seria del sistema capitalista, llevando a la miseria y desesperación a millones de seres humanos.

En EE.UU. en el año 1930 según datos del New York Times (1) la cantidad de parados llegó a 6.600.000; en Alemania, en marzo

(1) Rittershausen, Heinrich "Paro forzoso y capital", pag. 15
Barcelona, 1935.

de 1930, a 3.200.000; en Inglaterra a más de 2.000.000 y en casi todos los demás países constituyó un grave problema social y político.

"En el momento más grave de la crisis sólo en un pequeño número de países se registró menos del 20% de asalariados y obreros desempleados y en varios casos el desempleo excedió del 30 por ciento". (2)

Los gobernantes, economistas y políticos comprendieron que el sistema económico liberal librado a sus propias fuerzas, no conducía espontáneamente a un punto de equilibrio en que los factores de la producción alcanzaran el óptimo de producción y distribución y se llegara a lograr el pleno empleo.

Surgen en este período nuevos sistemas económicos que asignaron al Estado mayores atribuciones para intervenir en la vida económica y social de sus pueblos. Así, en un extremo, la Rusia soviética, con la socialización de los medios de producción y en el otro, países tales como Italia primero y Alemania después, extendieron la intervención del Estado a todos los aspectos que integran la vida de la sociedad.

Producida la gran crisis, hasta los Estados que antes habían sustentado claros principios económicos liberales trataron por todos los medios a su alcance, en colaboración con la acción privada, de solucionar primero la enorme miseria material y moral a que conducía la desocupación, mediante subsidios, planes de obras públicas, etc. y luego de evitar mediante una eficaz política anticíclica, que en el futuro renacieran las causas que habían motivado esa dolorosa situación.

No se podría terminar de relatar brevemente este apartado,

(2) O.I.T., "La Campaña contra el Desempleo", pag. 7, Ginebra, 1950.

sin haber mencionado la creación al finalizar la primer guerra mundial, de un organismo internacional cuya finalidad principal fué y es, la de consolidar la paz mundial cimentada en la justicia social.

Ese organismo fué fundado en 1919 con la denominación "Organización Internacional del Trabajo" y desarrolló una proficua acción internacional en todo lo referente a los problemas del trabajo y de la mano de obra como veremos en otro capítulo.

60.) Después de la gran crisis hasta nuestros días.

Con la triste experiencia adquirida durante la década del treinta, los gobiernos intensificaron su acción nacional e internacional para prevenir y combatir la extensión del desempleo.

No obstante mejorar la situación con posterioridad a la gran crisis, el desempleo fué en general más elevado que en los años anteriores a aquella, oscilando alrededor del 15% término medio.

Según los estudios realizados por economistas y personal especializado de la O.I.T. el desempleo anterior a la segunda guerra mundial se debió principalmente a la insuficiencia crónica de la demanda de bienes y de servicios.

Durante el transcurso de la segunda guerra mundial al planificar los Estados sus economía y adaptarlas a las necesidades bélicas, se redujo en los países beligerantes los porcentajes de desocupados a cifras mínimas.

Finalizada aquella comenzó la etapa de transición de la guerra a la paz, con los problemas derivados de la reconversión de las industrias y de la readaptación de la mano de obra. Pero ya los estados contaban con mejores y más eficaces medios de acción

como así también mayor experiencia adquirida en aspectos tales como la organización de los servicios del empleo, programas de formación y orientación profesional, sistemas de seguros de desempleo políticas de obras públicas y otros que forman parte integrante de un armónico plan de la mano de obra.

Luego de la guerra se exterioriza y difunde un principio esencial en la materia y que constituye la primer medida que los gobiernos han de tomar para cumplir con el fin de mejorar los niveles de vida de sus habitantes y lograr la mayor igualdad posible en la distribución de los ingresos; es el principio de que "constituye un objetivo fundamental y permanente de los Estados, el mantener un alto nivel de empleo de sus habitantes".

Así, en los estados con economía de libre empresa, se considera como función y objetivo, el de crear condiciones propicias a la iniciativa privada, para lograr y mantener un alto volumen de empleo y en los países con economías centralizadas y planificadas se incorporó a sus constituciones el principio de que todos sus ciudadanos tienen el derecho al trabajo y el Estado la obligación de proporcionárselos.

En la actualidad, en general, se nota en la mayor parte de los países del mundo una neta disminución de los desocupados, salvo en algunos países insuficientemente desarrollados que además de persistir el paro total coexiste un alto porcentaje del denominado desempleo invisible o subempleo.

La segunda etapa de este período será estudiada detenidamente en el capítulo No.11 que se refiere a la desocupación en el mundo en los últimos años.

C A P I T U L O S E G U N D O

CONOCIMIENTO Y GRADOS DEL MAL

a) Concepto

Antes de entrar a considerar que es lo que se entiende por desocupación conviene precisar la terminología que se emplea comúnmente para designar el mismo fenómeno.

Los términos más usados y que tienen el mismo significado son los siguientes: desocupación, desempleo, paro forzoso, paro involuntario e inocupación. Algunos estudiosos de la materia emplean el término inocupación más bien para referirse expresamente a los adolescentes y a otros que buscan por primera vez una ocupación, sin encontrarla.

Otros términos utilizados, como desempleo invisible, subempleo, subocupación, pleno empleo e hipere Empleo se refieren a los distintos grados del empleo, como veremos más adelante.

En términos generales aparece el fenómeno de la desocupación cuando en el mercado de trabajo, considerando esta expresión en su sentido económico, se produce una diferencia entre la oferta de trabajo representada por el total de trabajadores que concurren al mismo y la demanda de trabajo representada por la cantidad de puestos que ofrecen los patrones (incluyendo al Estado).

Se debe entonces a "una desigualdad entre la oferta y la demanda de trabajo" (1) excediendo la primera las necesidades de la segunda.

Ya nos hemos referido en el capítulo anterior a que la noción que se tenía en épocas anteriores a la presente, acerca del

(1) Watson G., "Causas de la desocupación", Part. B, Santa Fe 1941.

concepto de quienes deben ser considerados como desocupados, varió profundamente.

En efecto, se consideraba desocupados a todas las personas que se hallaban en estado de inactividad económica, comprendiendo dentro de este amplio concepto, sin hacer ninguna clase de discriminaciones, a los inválidos, holgazanes, enfermos, ancianos, vagos y a los propiamente desocupados según el pensamiento moderno. Aún hoy en día el público no suele hacer distinciones y engloba a todos los sin trabajo en el mismo concepto.

Considerando al término desocupados, en su más amplia acepción, apenas si llega a definir algo más que la situación de quienes se hallan sin trabajo.

En el concepto moderno del desocupado hallamos los requisitos que lo individualizan y que podríamos resumir en los siguientes:

1) que el individuo sea apto para el trabajo, es decir, que tenga idoneidad o aptitud física para poder realizarlo. No están comprendidos los enfermos, incapaces e inválidos. Con respecto a estos últimos y teniendo en cuenta el gran número de ellos que produjo la última guerra, los distintos países que intervinieron en ella se han preocupado a fondo por procurarles empleo adecuado a sus posibilidades. A tal fin dentro de la estructura de algunos servicios de empleo se crearon divisiones encargadas del empleo de los inválidos y, en general, de todas las personas físicamente incapaces.

2) que quiera estar ocupado, es decir que tenga deseos de trabajar. Es indudable que un individuo que pudiéndolo no quiera trabajar, por ejemplo un vago, un ocioso, no se lo puede consi

derar como un desocupado, ya que falta la intención de emplearse. Es necesario, por lo tanto, que esté plenamente dispuesto a trabajar, dicho en otros términos que esté "disponible para el trabajo". Esta condición, como veremos en el capítulo pertinente, es indispensable para que el desocupado tenga derecho al cobro de las prestaciones del seguro de desempleo. En general se cumple cuando el desempleado se inscribe en las oficinas de colocación y concurre a todas las citaciones de las autoridades de las mismas.

3) Que no esté impedido de trabajar por razones jurídicas o materiales. Evidentemente no se debe incluir en el concepto de desocupados por razones de edad, a los niños; por razones jurídicas, por ejemplo a los presos y en términos generales, a todos aquellos a quienes la ley o la reglamentación les prohíbe tener un empleo.

4) Que no encuentre ocupación. Este requisito es el que ha dado origen a numerosas polémicas doctrinarias sobre sus alcances. Se discute acerca de si la ocupación que se le puede ofrecer al desocupado debe ser adecuada a su calificación profesional y a las tasas de remuneración normales en el mercado de trabajo, es decir, si debe ofrecérsele "un empleo conveniente". Es indudable que un individuo con una formación profesional de especializado por ejemplo en mecánica, no deja de ser desocupado por no aceptar un empleo de peón en una profesión distinta o bien en el caso de que se le ofreciera un salario muy por debajo del nivel imperante en la región y para la profesión de que se trate.

Los factores que en general se tienen en cuenta para definir la expresión "empleo conveniente" y que de una y otra manera se encuentran especificados en las leyes sobre seguro de desempleo

de los distintos países, son los siguientes:

- a) Las tasas de remuneración;
- b) Emplazamiento del empleo ofrecido en relación al domicilio del trabajador;
- c) Ajuste, en lo posible, a su formación profesional y experiencia;
- d) Peligros que puedan implicar para la seguridad, salud y moralidad del trabajador, y
- e) La vacante ofrecida no debe provenir de un conflicto de trabajo.

Otro punto muy debatido es el referente al de si un trabajador en huelga se debe considerar o no como un desocupado, como así también en el caso de que la interrupción del trabajo se deba a un lockout.

En términos generales, resulta difícil considerar a un trabajador que se declara en huelga para lograr una mejora en las condiciones de su empleo, como a un desocupado, ya que en realidad se encuentra provisoriamente sin trabajo por un acto de voluntad propia. Podría considerarse distinta la situación, en el caso de que la huelga fuera motivada por violación por parte del empleador del Código de Trabajo o de un contrato colectivo o bien cuando recurriera al lockout.

Tiene mucha importancia esta discusión doctrinaria en relación con el seguro de desempleo, ya que en el caso de no considerarse al huelguista, como al parado por consecuencia de un lockout, como desocupados, pierden el derecho a las prestaciones.

Interesa también precisar el concepto de quienes son desocupados, para fines estadísticos en un país determinado y para ase-

garar la comparabilidad de las informaciones entre diversos países.

b) Definiciones

Ya precisado el concepto de quienes son desocupados, veamos algunas definiciones que en mayor o menor grado contienen los elementos ya comentados.

El Dr. Alejandro M. Unsain (1) define al desocupado de la siguiente manera: "es el obrero que quiere y puede trabajar y no lo hace porque no encuentra trabajo". Los elementos que hace intervenir en esta definición son cuatro: 1) que se trata de un obrero, es decir un individuo con escasos medios económicos; 2) que quiera trabajar; 3) que pueda trabajar, y 4) que no trabaja porque no halla ocupación.

Uggé (2) lo define así: " es 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".

Como vemos, hace entrar en juego, expresamente en esta definición el requisito que antes comentamos de que el trabajador no pierde la condición de desocupado cuando el salario que se le ofrece es inferior a la tasa de remuneraciones normales en la profesión y lugar.

F. de les Cases (3) en su libro "Paro forzoso" define al desocupado así: "El parado es un individuo que capaz de trabajar y deseándolo no halla ocupación en relación con sus fuerzas y sus conocimientos profesionales".

Si bien incluye el requisito de que el empleo ofrecido debe ser adecuado a la formación profesional del parado omite mencio-

(1) Unsain Alejandro M., "Política Social", Pag. 387, Bs. As. 1946

(2) Uggé, citado por G. Watson, obra citada, pag. 7

(3) Cases F. de les, "Paro Forzoso", Pag. 26, Madrid, s/f.

nar el aspecto que antes comentamos, es decir, la tasa de salarios normal.

En el informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para la sexta Conferencia Internacional del Trabajo - Ginebra 1948, en el Capítulo No.II - Definiciones, punto II - "Personas desocupadas" (1), se expresa: "para fines estadísticos el término desocupados debiera incluir a todas las personas que buscan trabajo en un día determinado, que realmente carezcan de empleo, pero que puedan aceptarlo si se les ofrece".

Francisco J. Trianes (2) lo define así: "es todo aquel que queriendo trabajar no encuentra la oportunidad de ganar el sustento en alguna actividad que entre en el marco de la economía del país en que vive y que el aspirante sea apto a desempeñar".

La encuesta parlamentaria sobre el desempleo en Italia, encomendada por la Cámara de Diputados de ese país el 4/12/1951, 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". (3).

En cuanto a la definición que dió de la desocupación comprendió en este concepto todas las formas de no-ocupación total, es decir, al desocupado propiamente dicho, al subocupado y al inocupado. Así expresó "que quedan comprendidos 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.

Tiene suma importancia en Italia la determinación de todas

(1) O.I.T., "Estadística del empleo, del desempleo y de la mano de obra", Pág.13, Ginebra, 1948.

(2) Trianes Francisco J., "Desocupación, Barrocracia y Prodigia- //

las formas de desocupación por la gravedad del problema existente en ese país, ya que además del desempleo visible predominante en la zona septentrional industrial existe en el sur un crónico subempleo agrícola y en general en todo el país existen serias dificultades estructurales para procurar empleo a los adolescentes que concurren por primera vez al mercado del trabajo.

Según el economista Lorenz von Stein (1) "el verdadero paro forzoso es la imposibilidad de encontrar trabajo aunque el obrero tenga aptitud y voluntad de prestarlo, aunque una organización ex celente del mercado de trabajo haga posible colocar en el sitio a decando al hombre idóneo y aunque cada empresario se esfuerce en emplear la mayor cantidad posible de trabajadores".

Como se observa de las definiciones transcritas casi todas ellas presentan analogías en lo que respecta a los principales elementos que integran el concepto de paro forzoso y desocupados.

c) Características

A. Ansain en su trabajo "La desocupación" menciona tres carac teres que caracterizan al fenómeno moderno de la desocupación. Son ellos: 1) Carácter crónico; 2) Carácter creciente, y 3) Carac ter universal.

Crónico en el sentido de que se trata de una enfermedad social muy larga e incurable dada la estructura económica capitalista. Creciente porque cada vez se extiende más, afecta a mayor can tidad de seres humanos y en cierta manera se hace acumulativa. U- niversal porque comprende a todos los países, regiones, profesio- nes, sexos y edades.

Estas características de la desocupación moderna si bien apa

// lidad, Pag.17, Bs.As., 1938.

(3) Rev.Intern.del Trabajo - Mes Septiembre 1953, Volumen XLVIII

(1) Citado por H.Ritterhansen, obra citada, Pag.23.

recen bien definidas en el período anterior a la segunda guerra mundial, sobre todo durante la crisis mundial de la década del treinta, en la actualidad han perdido parte de sus fuerzas, ya que los caracteres crónico y creciente si bien son válidos para algunos Estados como por ejemplo Italia y Grecia donde la desocupación se debe a problemas estructurales y demográficos, en otros como en E.E.UU., Gran Bretaña, Australia, etc., países con economías altamente industrializadas y donde los gobiernos tienen planes anticíclicos y desarrollan políticas económicas de estabilidad en las inversiones y en el volumen de la demanda efectiva, no adquiere el pequeño porcentaje de desempleo existente los caracteres mencionados. En los países con economías socializadas y planificadas tampoco se presentan esas características, ya que en los planes de la mano de obra que confeccionan los órganos pertinentes se procura adaptar la población activa a la estructura productiva sin posibilidad de que ocurran crisis cuando las provisiones se ajustan a la realidad.

Hoy en día encontramos perfectamente aplicados los caracteres de creciente y crónico a una forma típica del desempleo, como es el subempleo, que se presenta con mayor intensidad en los países insuficientemente desarrollados con gran población y escasos recursos productivos. Ejemplo: países del Asia, Africa y algunos de América.

d) Grados de la ocupación

Es evidente que no es igual la situación que se le presenta a un trabajador que se halla ocupado todo el año con un jornal suficiente para vivir en forma decorosa, de otro que trabaja en de-

terminadas épocas del año o en determinados días o con un jornal insuficiente por ser bajo el rendimiento productivo de la actividad a la que se dedica, o bien de otro, en el caso extremo, de que no percibe ninguna remuneración por estar completamente desocupado.

Esta distinta situación considerada desde el punto individual del trabajador se manifiesta también en el ámbito de la economía de un país. Así, un país con pleno empleo de todos sus recursos productivos se encontrará en mejor situación económica y social y podrá proporcionar un nivel de vida cada vez mayor a sus habitantes que otro, donde los recursos productivos no han sido desarrollados en su integridad, permaneciendo ociosos parte de ellos.

Las diferentes graduaciones que se presentan hay que tenerlas en cuenta al elaborar un programa de acción para combatir el desempleo en todas sus formas, ya que no son, evidentemente, iguales los remedios a aplicar en todos los casos.

Podemos clasificar los grados de ocupación, así:

- 1o.) Hiperocupación o superocupación;
- 2o.) Ocupación total o pleno empleo;
- 3o.) Subocupación o infraocupación o desempleo invisible, y
- 4o.) Desocupación o desempleo.

Hiperocupación: Existe hiperocupación cuando la demanda de trabajadores es mayor que la oferta, es decir cuando quedan puestos vacantes sin poder cubrir con la mano de obra existente.

Los empresarios recurren al aumento de las horas extras para poder cubrir sus programas de producción y utilizar al máximo sus

equipos productivos. Se recurre, también, a los trabajadores marginales.

Un medio que se les presenta a los países donde se manifiesta este fenómeno, para poder remediarlo, podría ser el adoptar una política migratoria selectiva que les procurase el tipo de mano de obra necesario.

Se da especialmente esta situación en épocas de conflictos bélicos, debido a que una gran parte de la población activa se encuentra movilizada en la lucha y para cubrir las necesidades de la industria bélica se recurre a todos los trabajadores marginales posibles (mujeres, personas de edad avanzada, etc.), sin llegar a cubrirse totalmente los empleos requeridos.

En la actualidad observamos que existe este grado de ocupación en el continente de Oceanía, en países tales como Australia y Nueva Zelanda, donde los gobiernos han encontrado dificultades para la aplicación de sus programas de desarrollo económico. Así en mayo de 1955 según datos suministrados por el Servicio Nacional del Empleo de Nueva Zelanda, había 14.636 empleos vacantes y los solicitantes fueron 79.

No hay que confundir el fenómeno que consideramos con la situación que se puede presentar en un país donde puede haber penuria de mano de obra en una determinada profesión y en otras coexistir desocupación o subempleo, o bien con aquellos casos en que aún dentro de una misma profesión puede existir desempleo entre los obreros sin formación técnica (peones) y escasez de los calificados, tal como ha ocurrido en muchos países al finalizar la última guerra y en aquellos que llevan a cabo planes de desarrollo económico sin haber organizado eficientemente los organis-

mos encargados de la capacitación y orientación profesional.

Ocupación total: Hay ocupación total o pleno empleo en aquella situación "en que el número de vacantes no es muy inferior al número de personas desocupadas, de modo que en cualquier momento la desocupación se debe al tiempo que normalmente transcurre entre el momento en que una persona pierde su empleo y encuentra otro". (1)

En otras palabras podemos decir que existe pleno empleo cuando todo el que desea trabajar, al nivel existente de salarios reales y en su profesión, puede efectivamente encontrar trabajo. Existe siempre la seguridad de que el desempleo que se pueda producir se reducirá a períodos cortos pues pronto volverá el individuo al desempeño de su antiguo oficio o a otro nuevo para el cual tenga capacidad.

La Organización Internacional del Trabajo ha dado la siguiente definición del pleno empleo: "Es el más alto grado de empleo compatible con el mantenimiento del equilibrio entre la oferta y la demanda globales de bienes de consumo". (2)

Lograr y mantener el pleno empleo constituye hoy en día el objetivo fundamental y una de las aspiraciones más destacadas, justa y necesaria de la política económica y social de los estados. El ideal de que todas las personas aptas tengan una actividad permanente y segura que les proporcione un nivel de vida elevado se puede alcanzar mediante una política de pleno empleo.

Alcanzar un alto nivel de empleo no significa que no habrá desocupación, pues siempre existirá un pequeño porcentaje de trabajadores provisoriamente sin trabajo, como consecuencia

(1) H.N. Beveridge: "La Ocupación Plena", Pág. 21, México 1947.

(2) O.I.T.: "Medidas Nacionales e Internacionales del pleno empleo", Pág. 6, Ginebra 1950.

de aquella oferta de trabajo no intercambiable y sin gran movilidad, de tal manera que si bien puede haber una demanda de mano de obra sostenida no se podrán emplear todos los trabajadores desocupados por no contar con la calificación profesional solicitada o por no encontrarse en el lugar dónde se los necesita. Se comprende más fácilmente esta situación si consideramos la actual forma de producir capitalista, con el constante progreso de la técnica y con las variaciones en las modas y gustos, producto de los sistemas de propaganda, que originan modificaciones en la estructura productiva de las industrias, todo lo cual dá lugar a la formación de nuevas empresas, desaparición de otras y cambios en las calificaciones requeridas en el personal. Es lo que se conoce con el nombre de desempleo friccional, llegándose a admitir como normal un porcentaje de desempleo de este tipo del 2% al 3% de la mano de obra activa.

Sub-ocupación: Existe sub-ocupación o desempleo oculto o invisible cuando a pesar de transferirse cierta cantidad de trabajo, de una actividad a otra, no disminuye notoriamente la producción total de la actividad de dónde se produjo la transferencia. La productividad marginal del factor trabajo en su empleo original llega a cero o se halla muy próxima a cero. Se podría llegar a suprimirla sin disminuir la producción.

Este fenómeno se presenta muy especialmente en los países insuficientemente desarrollados y se debe en gran parte a la falta de capital y productividad o de otros recursos indispensables para aumentar la cantidad y calidad del empleo. No se debe la sub-ocupación a deficiencias de la demanda efectiva si no más bien a la insuficiente oferta de los medios de produc---

ción. Los recursos productivos a disposición del trabajador son insuficientes para que puedan utilizar plenamente su tiempo.

La actividad económica predominante en los países menos desarrollados es la agricultura, que si bien goza de un nivel de empleo estable, debido a que las variaciones de la demanda afecta los precios y los ingresos en vez de la producción y el empleo, tiene como inconveniente el problema de la insuficiencia del empleo, es decir el subempleo. Puesto que aún cuando la población activa se encuentra ocupada en trabajos productivos, el total de la labor realizada calculada en horas-hombre resulta inferior a la capacidad en potencia.

Es en esta graduación de la ocupación dónde más se manifiestan aquellas características que individualizan al fenómeno moderno y que comentamos anteriormente.

En efecto, el fenómeno del subempleo "es más bien crónico que cíclico y además, los casos de empleo insuficiente se extienden a la totalidad de la población en vez de concentrarse en una zona limitada". (1)

Son dos los factores principales que en los países con estructura predominante agrícola provocan el subempleo: 1º) el largo período de desempleo de temporada que caracteriza a la producción agrícola y 2º) el exceso de la mano de obra agrícola en relación con la extensión de tierras aptas para su cultivo, la técnica empleada y los capitales de que se dispone. Este último aspecto no se presenta con igual intensidad en todos los países insuficientemente desarrollados ya que por ej. en

(1) O.I.T.: Campaña contra el desempleo, Pág. 138/9, Ginebra, 1950.-

algunos países de América no se presenta el problema de una población excesiva en relación a los recursos de la tierra, pero sigue subsistiendo el problema de la baja productividad agrícola por el empleo de técnicas de cultivo deficientes y escaso capital.

Se ha clasificado la subocupación (1) en tres categorías: 1) cíclica (disfrazada); 2) estructural (oculta) y 3) de fomento.

Encontramos la primera en aquellos empleos inferiores que ocupan los obreros que han sido despedidos de las industrias de exportación cuando la demanda externa ha descendido.

Las otras dos tienen como causas la falta de equipo productivo (capital), privando a los trabajadores de ocuparse durante todo el año o en la cantidad de horas suficientes, lo que determina una disminución en su nivel de vida. Desde el punto de vista económico se produce un desperdicio de recursos productivos y una disminución de la renta nacional.

La última categoría, la de fomento, se presenta en los períodos de expansión económica en que se produce un desequilibrio, entre la oferta de trabajo, que aumenta por el traslado de trabajadores del campo, y la capacidad del capital y otros bienes complementarios de producción para crear mayores posibilidades de empleo en las actividades secundarias y terciarias (industria y servicios). Al producirse en el período de expansión el fenómeno del urbanismo, muchos trabajadores al no encontrar empleos adecuados y remunerativos adoptan ocupaciones de poca productividad, tales como el servicio doméstico, de ven

(1) El trimestre económico.- A. Navarrete: "La subocupación en las economías poco desarrolladas.- Oct./Dic. 1951, Núm. 4.

dedores ambulantes, etc.

En términos generales, el subempleo aparece con mayor intensidad, como ya hemos dicho, en la agricultura siguiéndole - en orden de importancia las industrias mecánicas y a domicilio y las actividades comerciales. Se presenta en Asia, Medio Oriente (algunas regiones), sud y oriente de Europa y en determinados sectores de América Latina.

La dificultad para medir la cuantía de la subocupación radica en que no existen cifras sistemáticas sobre este fenómeno. Cabe mencionar la encuesta parlamentaria sobre el desempleo en Italia, que en uno de los capítulos de su informe analiza el grado de subempleo que caracteriza a la agricultura de ese país y con los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Economía Agraria llega a la conclusión de que las variaciones de índole estacional originan un subempleo calculado en un 15,3% por término medio, es decir la Agricultura Italiana utiliza solamente el 84,7% de la mano de obra disponible. Además los investigadores luego de analizar importantes zonas agrícolas llegaron a una conclusión más grave: "según este balance (se refieren a un balance anual entre la capacidad total de mano de obra disponible y la capacidad total de mano de obra utilizada) los trabajadores agrícolas italianos se hallan inactivos o desempeñan ocupaciones poco remunerativas durante 94 jornadas de las 270/280 jornadas anuales disponibles, es decir: durante el 34 por ciento del tiempo disponible un tercio de los trabajadores carecen por completo de trabajo, mientras que los otros dos tercios deben ser teóricamente considerados en condiciones de pleno empleo". Estas cifras indican y hacen resal--

tar una de las más notables manifestaciones de la insuficiencia del empleo en Italia: el fuerte subempleo de casi la mitad de la mano de obra nacional, causa primera de la inagotable reserva de desocupados potenciales que afluyen a los centros urbanos y a la industria". (1)

Desocupación: Constituye la ausencia de la ocupación. No la consideramos en este punto por estar estudiada en los otros capítulos.

(1) Revista Int. del Trabajo: Sept./953, Pág. 307/8, Obr.citada.

C A P I T U L O T E R C E R O

IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA DESOCUPACION

La desocupación, en todas sus manifestaciones constituye uno de los más graves problemas sociales y económicos de los tiempos modernos, debido a que las consecuencias de ese fenómeno no se hacen sentir en todos los órdenes de la vida humana. Su alcance no se limita al individuo considerado aisladamente sino también a su familia, a los trabajadores en general y a la sociedad entera.

De ahí la importancia que adquiere el exacto conocimiento del mal, el análisis de las causas que lo provocan y el estudio de los medios de acción tanto nacionales como internacionales para lograr, no solamente atenuar sus efectos una vez producida, sino un alto nivel de empleo de sus habitantes, como fin primordial de la política económica y social de todos los pueblos del mundo.

En todos los estados se le asigna al fenómeno que estudiamos la importancia que realmente tiene; así en algunos de ellos sus constituciones contienen cláusulas sociales donde se menciona el derecho de todos sus habitantes al trabajo; en otros los gobiernos desarrollan una constante acción preventiva para evitar el paro forzoso mediante planes económicos donde los presupuestos de la mano de obra se ajustan a la política de las inversiones privadas y públicas y en otros se ha ido más lejos planificándose toda la economía en regímenes socialistas.

Y no debemos olvidar la acción internacional desarrollada

por la Organización Internacional del Trabajo, organismo especializado asociado con las Naciones Unidas que dedica una atención permanente, desde su creación, a la solución y dilucidación de todos los problemas vinculados al trabajo y a la mano de obra, hallándose evidentemente comprendido el de la desocupación, y la del Consejo Económico y Social de esa entidad.

Si bien en la actualidad no se ha llegado a una solución integral del problema, sería injusto afirmar que los progresos realizados en la lucha contra el mal han sido escasos, ya que si bien en zonas del globo aún persisten con cierta intensidad las manifestaciones del fenómeno, en otras se ha logrado reducirlo al mínimo.

a) Efectos.-

Ya hemos adelantado anteriormente que los efectos producidos por la desocupación se hacen sentir no solamente en las personas directamente afectadas sino, en un último análisis, en toda la sociedad.

El paro forzoso produce consecuencias muy graves y de la más variable naturaleza entre todos los afectados.

Podemos intentar hacer la siguiente clasificación de los efectos que produce:

- 1º) Efectos humanos y morales;
- 2º) Efectos sociales;
- 3º) Efectos políticos;
- 4º) Efectos económicos y
- 5º) Efectos internacionales.

Humanas y morales: Considerando al desempleado y su familia, las consecuencias del fenómeno son desde luego evidentes. Aún en el caso de que la incidencia del desempleo fuera relativamente débil en el conjunto del país, para todos aquellos trabajadores que la sufren constituye una catástrofe.

En general, el proceso que se le presenta a una familia - en que el sostén del hogar cesa en su empleo podría ser el siguiente: Si tiene reservas, ahorradas en previsión de años difíciles, lo que no es fácil de presumir dado que en general la gran masa de asalariados no dispone de un ahorro, producto de la diferencia entre ingresos y gastos, las emplearía para poder subsistir hasta llegar a agotarlas. De persistir el desempleo podría encontrarse en idéntica situación que la que comenzaremos a continuación. Si ocurre lo más común, es decir que no posea ahorros, venderá lo indispensable para vivir y de persistir el paro contraerá más deudas convirtiéndose en una carga para parientes o amigos o bien restringirá en forma sustancial su ya disminuido nivel de vida, hasta llegar a un estado muy próximo a la miseria. Claro está que en la actualidad existen en la mayor parte de los países sistemas de seguros de desempleo o instituciones de asistencia social que con sus prestaciones o ayudas mitigan en cierta manera los efectos de la desocupación sobre los ingresos de la familia del desempleado.

Refiriéndonos al estado de pobreza a que conduce la desocupación podemos citar a Carlyle (1) "En el cuadro de la miseria no hay nada más odioso ni que más subleve a la conciencia humana que el hecho de un hombre que necesita trabajo para luchar

(1) F. de las Casas: "obr. citada", Pág. 7.

con la miseria y no lo encuentra por más que lo busque".

No resulta menor el efecto que esta situación produce en la moral y salud del individuo; se origina una depresión moral en todos aquellos hombres honestos que han vivido toda su vida del trabajo y el día menos pensado y sin culpa propia se encuentran con que no pueden ganar los jornales que les proporcionen el sustento diario para ellos y sus familias. Si subsiste el desempleo por mucho tiempo se les crea el complejo de que ya la sociedad no necesita de sus servicios.

Imaginemos la triste situación moral por la que atraviesa un padre de familia que todos los días concurre a buscar empleo, formando tras largas columnas de individuos que se encuentran en la misma situación, para luego regresar a su casa donde lo espera angustiosamente su familia y repetir la misma y penosa frase: "no encontré empleo".

En lo que respecta a la salud del parado y su familia, al reducirse sus ingresos monetarios la cantidad destinada a alimentos y cuidado de la salud irá progresivamente disminuyendo con la consiguiente influencia nociva sobre la misma; además tendrán que trasladarse a una vivienda menos adecuada a sus necesidades y vivir en la miseria y mayor indigencia.

También para el adolescente que por primera vez busca empleo sin encontrarlo se produce una crisis psicológica que lo hace sentir incapaz para ocupar su puesto de trabajo en la sociedad, pudiendo llegar a considerarse como un fracasado.

Desde otro punto de vista, al no encontrar el parado posibilidades de empleo en el oficio para el que se encuentra capa

citado, buscará otro con calificación profesional menor, herrumbrándose sus aptitudes profesionales al no realizar los trabajos para los cuales se ha especializado; se produce una autodegradación de los obreros parados.

Resulta interesante mencionar algunos datos obtenidos durante la investigación de la situación de los desocupados por dos instituciones que colaboraron con la comisión designada por la Encuesta parlamentaria sobre el desempleo en Italia. Así la Asociación Nacional de lucha contra el infortunio llevó a cabo una investigación sobre las condiciones físicas y psíquicas de 2.724 desocupados y llegó a la conclusión de "que la desocupación debía ser atribuida al estado físico del sujeto - en el 13 por ciento de los casos, mientras que, por otra parte, en el 8 por ciento de los desocupados, el estado de desempleo había influido desfavorablemente en su estado físico". (1)

Además, el Instituto Central de Estadística examinó 2.000 presupuestos familiares de desocupados llegando a la conclusión de que el promedio quincenal de gastos de las familias es muy bajo especialmente en las regiones meridionales de Italia y en lo que respecta a la calidad de los productos alimenticios consumidos se ponía de relieve la escasez de proteínas animales y de grasas en el régimen alimenticio de las familias de desocupados, con la consiguiente subalimentación de éstas.

Sociales: Se ha comprobado que en épocas en que el paro forzoso es muy intenso aumentan los índices de la delincuencia, especialmente los atentados contra la propiedad y aún la criminalidad e inmoralidad general.

(1) Revista Int. del Trabajo.- Sep./53, Pág. 309/10, Obr.cit.

"Ningún grupo social entre cuyos miembros se cuenten un considerable número de desempleados puede ser una colectividad próspera". (1)

También se ha comprobado que hay una cierta correlación entre la intensidad del paro y el aumento de las enfermedades y epidemias como consecuencia de la deficiente nutrición de los parados, de los escasos recursos con que cuentan para asistirse con médicos y remedios necesarios, y en general debido a las pésimas condiciones de vida.

En época de gran desocupación, dónde hay numerosos trabajadores que no producen, medidas tendientes a elevar el nivel de vida de la población, tales como el aumento de la productividad, no alcanzan a tener el valor que realmente poseen en tiempos de plena ocupación.

Desde otro punto de vista, se hacen sentir los efectos sobre la unidad y bienestar de los trabajadores agrupados en sus asociaciones ya que los parados al verse privados de los medios necesarios para vivir, recurrirán a cualquier práctica desleal con aquellos a fin de lograr emplearse. Así podrán aceptar jornales inferiores a los vigentes, trabajar jornadas excesivas y en general aceptar condiciones de trabajo ya superadas por las conquistas sociales alcanzadas por los trabajadores unidos. Se llegan a convertir en verdaderos enemigos de la clase obrera. Claro está que hoy en día no se presenta esta situación con la misma intensidad que en épocas anteriores ya que el Estado por un lado y los sindicatos por el otro ejercen

(1) O.I.T. Los sistemas de seguro de desempleo. Pág. 3, Ginebra, 1955.

un control sobre la aplicación de las leyes, reglamentos de trabajo y convenios colectivos.

Otro efecto que produce la desocupación en gran escala sobre la sociedad lo encontramos en una disminución de la aptitud profesional de los parados que incide, desde un punto de vista social, en la ejecución de los planes de mano de obra, trastornándolos por deficiencias en la preparación de los parados y exigiendo además mayores gastos públicos para la readaptación profesional de los mismos.

Se ha comprobado además que en períodos de intensa desocupación se produce entre los trabajadores ocupados una gran rigidez para pasar de una región a otra o de un empleo a otro, prefiriendo la obtención de ocupaciones seguras, por ejemplo, en instituciones estatales, aunque sean inferiores a su real capacidad y profesión, lo que redundará en un inferior aprovechamiento de los recursos empleados y en un menor dividendo nacional.

Y en términos generales podemos decir, que al cabo de cierto tiempo, no serán solamente los desempleados y sus familias los que sufran por la pérdida de sus ingresos sino que los efectos dañosos de esta situación se extenderá a toda la sociedad a la que pertenezcan los parados constituyendo un verdadero peligro para toda la estructura social del país.

Políticos: Como bien ha expresado el Dr. Alejandro M. Unsain, al analizar los efectos políticos que origina la desocupación, en su obra Política Social: "El hambre es mala consejera" (1).

(1) A. M. Unsain, obra citada, Pág. 389.-

En efecto, en aquellos países dónde impera el paro forzoso con cierta intensidad y por mucho tiempo, los afectados llegan hasta odiar el orden social a que están sujetos y el sistema político imperante. Se crea un clima propicio para ser utilizado con fines políticos por los agitadores de oficio que reclutan su gente entre los ociosos, incluidos los parados involuntariamente.

Así el economista H. Rittershausen en su obra ya citada (1) comenta que el historiador G. Adler ha demostrado con testimonios históricos que "casi todas las revoluciones antiguas y modernas se han hecho mediante masas de parados que se creen con derecho a poseer cuanto se les niega". Cita también a Herkner en su obra Cuestiones obreras dónde dice: "No se puede esperar que nuestros obreros pacten una paz leal con el orden económico actual, mientras no se les ofrezca una protección suficiente contra el abismo del paro forzoso" (1).

Los gobiernos más sólidos tambalean cuando adquiere gran intensidad el desempleo entre sus habitantes; aumentan las revoluciones y se crea el medio adecuado para el fomento de ideas políticas revolucionarias y extremistas. Se podría llegar a afirmar que la desocupación intensa constituye la causa primera y principal de una gran parte de la inquietud política, social y cultural de los pueblos.

Se ha llegado a comprobar que en víspera de la Revolución Francesa había un alto porcentaje de desocupados en la campaña de Francia; asimismo en la época de la Revolución rusa que de-

(1) H. Rittershausen, obra citada, Pág. 18.

rocó al régimen zarista e implantó el socialismo, existía una gran cantidad de parados y el nivel de vida predominante era muy bajo. En nuestro país las revoluciones de 1890 y 1930 coincidieron con momentos de gran desocupación.

Económicas: Ya nos hemos referido al efecto directo que produce el desempleo en los medios económicos del parado y su familia; veamos ahora las consecuencias en la economía de la nación y en la situación que se le podría presentar a los trabajadores empleados.

Considerando desde un punto de vista estrictamente económico la mano de obra desocupada representa un desaprovechamiento de los recursos productivos de un país. Es una pérdida de producción que se traduce en una disminución de la renta nacional. Ya que, dado un nivel determinado de productividad, los términos pleno empleo (en su sentido social) y óptima producción se encuentran enlazados, de manera tal que al no producirse aquella condición no se llega a alcanzar el nivel de producción más inmejorable que asegure el mejor standard de vida posible de la población.

La expresión tan conocida de que la desocupación engendra la desocupación es muy cierta en el sistema capitalista, ya que al reducirse el poder adquisitivo de los parados, consumen éstos menos, lo que se traduce en una disminución de la demanda de productos locales en el mercado nacional, con la consiguiente merma en las ventas y producción de las empresas. Luego éstas se verán obligadas a despedir parte de su personal que irá a integrar el ejército de los parados, lo que originará nuevas

desocupaciones. Además de las medidas que puedan tomar los gobiernos para evitar o reducir los efectos del paro, las prestaciones abonadas por los seguros de desempleo actúan de correctivo de la situación que antes comentamos, como veremos más detenidamente en otro capítulo.

Aumentan además los casos de quiebras industriales y comerciales y se ve afectado seriamente el crédito público y privado.

Desde otro punto de vista, en épocas de gran desocupación, se resienten las finanzas públicas y si para evitar que aquella adquiera mayor fuerza no se reducen los gastos públicos, aumentará inevitablemente la deuda pública de la colectividad, ya que al disminuir la actividad económica del país se reducirán las recaudaciones fiscales y habrá además mayores dificultades para la percepción de los impuestos, por la resistencia de los habitantes a cumplir exactamente y en tiempo con sus obligaciones fiscales, con la secuela de evasiones impositivas y atrasos en los pagos.

Internacionales: Los efectos originados por la desocupación, que estudiamos anteriormente, se refieren a la situación operada dentro de un país determinado.

Sin embargo considerando el ámbito de la economía mundial, una crisis en un país o grupo de países con importancia en el comercio y movimiento internacional de capitales tiene amplias repercusiones mundiales.

El desempleo que tal situación ocasiona se propaga de país en país, junto con la disminución del comercio internacional,

ya que al disminuir la demanda total de los países con un volumen elevado de desempleo tiene repercusión inmediata no solamente en sus economías internas, sino también en el desarrollo y mantenimiento de las actividades exportadoras de los otros países que al tener que reducirlas deben disminuir la producción, aumentando en consecuencia el desempleo de esas industrias y por efectos derivados, en todas las otras actividades. Además contribuye a empeorar la situación económica internacional la disminución repentina, que ocurre en esas épocas, de la inversión de capitales extranjeros. La gran crisis de la década del treinta muestra notoriamente la interdependencia de las distintas economías y como una depresión en un país se extiende rápida e intensamente a todos los demás países.

Así se ha dicho que no puede haber prosperidad y bienestar mundial mientras existan zonas o regiones del mundo con gran desempleo y miseria.

Desde otro punto de vista, peligra la estabilidad política mundial cuando existen países con desempleo intenso que pueden verse abocados a planes militares para tratar de conquistar nuevos mercados o regiones con recursos naturales suficientes para proporcionar trabajo a sus nacionales.

De ahí la importancia que se asigna hoy en día a la acción internacional, para posibilitar pleno empleo en todos los países del mundo, como medio de elevar los niveles de vida de la humanidad y alcanzar la paz mundial.

b) Intervención del Estado.-

No entraremos a exponer en este trabajo, por exceder los límites del mismo, la controversia doctrinaria acerca del alcance de las funciones del Estado. Evidentemente hay muchos partidarios de la intervención del Estado en la actividad económica y social, como así también hay no intervencionistas. Hoy en día éstos últimos son los menos; más bien la discusión se plantea sobre el grado de intensidad que debe adquirir esa intervención.

Pero resulta evidente que a medida que ha transcurrido el tiempo el Estado, poco a poco, ha incorporado a sus fines actividades que antes estaban confiadas a la iniciativa privada, ya individual, ya colectiva, realizada por órganos privados.

Según el Dr. Alejandro Unsain, en su obra citada, cuatro etapas caracterizan el proceso intervencionista del Estado de que éste aparece con los rasgos que lo individualizan como "la nación jurídicamente organizada":

1ª) El Estado es prescindente en materia de política social. Estamos en pleno auge de la doctrina individualista;

2ª) Como consecuencia de los abusos e injusticias a que condujo la situación anterior, el Estado comienza a intervenir regulando el trabajo de los niños y de las mujeres (fuerzas débiles). Comienza la función de tutela del Estado;

3ª) Al alterarse el orden público debido a huelgas obreras, convulsiones sociales, etc., el Estado interviene aún más constituyéndose en el árbitro de los conflictos sociales; y

4a) Luego de las guerras y de la gran crisis, el intervencionismo estatal llega a su apogeo. Nacen nuevos sistemas y se llega en algunos países al socialismo de Estado.

Aparece en la actualidad el Estado moderno, como un ente coordinador de los intereses superiores de la sociedad y realizador del bienestar colectivo.

Aún estados que eran considerados como baluartes del liberalismo y de las doctrinas económicas clásicas, intervienen en sus economías y en los asuntos que integran su política social. (E.E.U.U., Francia, Inglaterra, etc.) En otros, se llega más lejos, hasta planificar las actividades de la Nación en forma total, socializando en unos los medios de producción (Ej. Rusia, Polonia, etc.) y en otros si bien se mantiene la iniciativa privada en determinados renglones de la economía, se nacionalizan los servicios públicos, las industrias claves y se ajusta el desarrollo de la economía a planes generales (Ej. India, Egipto, etc.).

Las crisis económicas en general y especialmente la gran crisis de la década del treinta con la dolorosa y enorme desocupación que originó, constituyen en cierta manera, una causa importante de la creciente intervención del Estado moderno en la actividad económica. No podría ser de otra manera, ya que al producirse los penosos efectos que trae consigo el paro forzoso se pidió en todos los círculos que el Estado interviniera para solucionar los graves problemas planteados. Y el Estado al intervenir aumentó sus funciones y la esfera de su acción se extendió a nuevos campos, realizando una mayor ingerencia

directa en las fábricas, política de localización industrial, proteccionismo, control de cambios, control de la producción, políticas anticíclicas, planes para alcanzar la plena ocupación, etc.

Hoy en día, es el Estado, como ente coordinador de los intereses superiores de la colectividad, quién por medio de sus organismos competentes formula los planes y lleva a cabo la política social combinada con la económica, para alcanzar el objetivo del pleno empleo. En un país dónde rige el sistema de la libre empresa, además de controlar y dirigir los resortes superiores de su economía (Crédito, moneda, etc.) su función se extiende a crear las condiciones propicias para el desarrollo de las empresas privadas, en un armónico programa, todo lo cual se traduce en un mayor bienestar colectivo.

Considerando individualmente al empresario, es lógico que no pueda por sí solo resolver el problema del desempleo. Cabe recordar lo expresado por el economista W. H. Beveridge en su libro "La ocupación plena", cuando dice: "Es absurdo esperar que el patrón individual mantenga la demanda y la ocupación plena. Estas cosas no están dentro de las facultades de los patronos. Por lo tanto es el Estado quién debe emprenderlas, bajo la vigilancia y presión de la democracia y aplicadas por los hombres que integran el parlamento" (1).

Si bien no se debe llegar a un estatismo tal que anule y ahogue la iniciativa privada es evidente que para llegar a una situación de plena ocupación es necesario acordar mayores fa-

(1) W. H. Beveridge, obra citada, Pág. 17.

cultades de intervención al Estado, quién debe formular planes o programas de desarrollo de los recursos productivos para alcanzar esa meta y crear el clima adecuado para la expansión de las actividades privadas.

c) Doctrina social católica.-

La doctrina social católica está basada en el Evangelio y es enseñada por la Iglesia. En el nuevo testamento encontramos una serie de principios de un elevado alcance social, habiendo quienes han afirmado que de cumplirse tales principios por parte de los patronos sería innecesaria la legislación del trabajo. Son ampliamente conocidos los principios cristianos de la caridad, la limosna, etc.

En la edad media cumplió la iglesia cristiana amplias funciones de asistencia social y desarrolló un verdadero apostolado social.

Producidos los movimientos obreros de la segunda parte del siglo pasado como consecuencia de la explotación inhumana del trabajador y de la desocupación que agudizó el sistema capitalista liberal, la Iglesia habló por intermedio del Papa León XIII, quién el 15/5/1891 con su encíclica "Rerum Novarum" sobre la condición de los obreros, compendió el pensamiento católico sobre la cuestión social. Atacó el régimen liberal con su doctrina económica de la libre competencia que provocaba las crisis causantes de la miseria de los trabajadores; reivindicó la dignidad de la persona del trabajador; afirmó la necesidad de la intervención del estado en la tutela y protección

de los seres económicamente débiles y muchas otras importantes máximas en la materia.

Algunos principios contenidos en esta encíclica fueron - más tarde expuestos en el Preámbulo del Estatuto de la Organización Internacional del Trabajo, tales como que el trabajo - no debe ser considerado como una mercancía, que el salario debe ser decoroso, etc.

En lo referente al problema de la desocupación, en el capítulo II titulado: La Intervención de las Asociaciones profesionales expone en un párrafo: "Débese también con gran diligencia proveer que al obrero en ningún tiempo le falte abundancia de trabajo y que haya subsidios suficientes para socorrer las necesidades de cada uno" (1).

Durante la época de la gran crisis de la década del treinta, el Pontífice Pío XI expuso también a fondo el pensamiento católico social, especialmente en las encíclicas "Quadragesimo Anno" del 15/5/1931 sobre la restauración del orden social y que fué dictada para conmemorar la anterior (Rerum Novarum) en su cuarenta aniversario y la "Caritate Christi Compulsi" - del 3/5/1932 acerca de la crisis social y religiosa de la humanidad. Veamos las referencias que ambas tienen sobre el problema del paro forzoso.

Pero antes resulta sumamente conveniente mencionar una encíclica del mismo pontífice del 31/12/1930 denominada "Casti Connubi" que al referirse a la admonición a los gobernantes, recomendándoles su acción para evitar los efectos mora-

(1) Acción Católica Española, Colección de encíclicas y cartas pontificias, Pág. 449.

les, sociales y políticos que provoca la situación de las familias sin medios para subsistir, expresa: "No bastando los subsidios privados, toca a la Autoridad Pública, suplir los medios de que carecen los particulares en negocio de tanta importancia para el bien público, como es el que las familias y los cónyuges se encuentren en la condición que conviene a la naturaleza humana. Porque si las familias, sobre todo numerosas, carecen de domicilio conveniente, si el varón no puede procurarse trabajo y alimentos todos entendemos cuánto se deprimen los ánimos de los cónyuges, que difícil se les haga la convivencia doméstica y el cumplimiento de los mandamientos de Dios y también a qué grave riesgo se expongan la tranquilidad pública y la salud y la vida de la misma sociedad civil si llegan estos hombres a tal grado de desesperación que, no teniendo nada que perder, crean que podrán recobrarlo todo con una violenta perturbación social" (1).

En la encíclica "Quadragesimo Anno" menciona el problema del paro en dos capítulos; en el capítulo 1, que se refiere al Derecho de propiedad, en la segunda parte del punto 19 "Obligaciones sobre la renta libre", luego de expresar que las rentas del patrimonio no deben quedar al libre arbitrio del hombre, dice: "El que emplee grandes cantidades en obras que proporcionan mayor oportunidad de trabajo, con tal de que se trate de obras verdaderamente útiles practica de una manera magnífica y muy acomodada a las necesidades de nuestros tiempos la virtud de la magnificencia". (2)

(1) Acción Católica Española, obra citada, Pág. 736/7.

(2) Acción Católica Española, obra citada, Pág. 471.

Como vemos, se refiere a la acción privada, que podría - crear nuevas posibilidades de trabajo en esa época de crisis - mediante inversiones en actividades productivas.

En el capítulo "C" al referirse a "La necesidad del bien común" analiza el problema de la justicia distributiva, en cuanto a la cuantía de los salarios, que deben ser establecidos en sus justos límites y en relación con el paro forzoso y sus efectos. Así expresa: "Finalmente la cuantía del salario debe atemperarse al bien público económico. Ya hemos expuesto más arriba cuánto ayuda a este bien común el que los obreros y empleados lleguen a reunir poco a poco un modesto capital, mediante el ahorro de alguna parte de sus salarios después de cubiertos los gastos necesarios. Pero tampoco debe desatenderse otro punto, quizás de no menor importancia y en nuestros días muy necesario, a saber: que se ofrezca oportunidad para trabajar a los que pueden y quieren trabajar. Esto depende no poco de la fijación de los salarios, la cual, así como ayuda cuando se encierra dentro de los justos límites, así, por el contrario puede ser obstáculo cuando los sobrepasa. ¿Quién no sabe que los salarios demasiados reducidos o excesivamente elevados han sido la causa de que los obreros quedaran sin tener trabajo? Este mal que se ha desarrollado principalmente en los días de nuestro pontificado, ha perjudicado a muchos, ha arrojado a los obreros en la miseria y duras pruebas, ha arruinado la prosperidad de las naciones y puesto en peligro el orden público, la paz y la tranquilidad de todo el orbe de la tierra. Contrario es pues, a la Justicia Social disminuir o aumentar -

indebidamente los salarios de los obreros para obtener mayores ganancias personales y sin atender al bien común" (1).

En la encíclica "Caritate Christi Compulsi" del 3/5/1932 y que como ya hemos dicho trata de la crisis social y religiosa de la humanidad, comenta en la Introducción acerca de los efectos políticos que produce el paro forzoso, así expresa: "Pero la indigencia ha ido creciendo, el número de los desocupados - en casi todas las regiones ha aumentado y de eso se aprovechan los partidos subversivos para su propaganda, por dónde el orden público cada día se ve más amenazado y el peligro del terror de la anarquía se abate siempre más gravemente sobre la sociedad" (2). En otros párrafos atribuye la raíz de los males a la codicia y el desequilibrio económico a que las riquezas están acumuladas en poder de pocos que regulan a su capricho el mercado mundial con daño de la masa del pueblo que tiene que soportar las penurias y angustias de las crisis.

En el Código Social de Malinas preparado por la Unión Internacional de Estudios Sociales, en el rubro III del Capítulo IV -La vida económica- a tratar el tema de los factores de la producción, contiene un párrafo referido al derecho al trabajo, donde se lee: "En cuanto al derecho al trabajo, consiste en el pretendido derecho del individuo sin trabajo a dirigirse al Estado para reclamar de él una ocupación remuneradora y un salario. Los poderes públicos tienen el deber de prevenir por todos los medios a su alcance, el paro forzoso y sus consecuencias. No se sigue de aquí que todo individuo sin trabajo ten-

(1) Acción Católica Española, e. c., Pág. 478/9.

(2) Acción Católica Española, e. c., Pág. 507.

ga derecho a un empleo. Pero el salario que percibe el trabajador asalariado, durante los períodos de actividad, debe ser suficiente para permitirles mediante cajas profesionales de previsión, eventualmente subvencionadas por el Estado, subsistir durante los períodos de paro" (1).

Más recientemente el Papa Pío XII al referirse a las causas que provocan el fenómeno de la desocupación, expresó: "Es en la ausencia del espíritu de justicia, de amor y de paz 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).

De los distintos párrafos transcriptos anteriormente observamos como la Iglesia Católica a través de sus ministros ha tratado el problema de la desocupación, si bien no metódicamente en forma de un tratado, lo ha expuesto en las encíclicas papales y en distintos congresos y reuniones sociales de entidades religiosas.

d) Influencia de las organizaciones profesionales.-

No podríamos terminar este capítulo sin haber dedicado un breve comentario a la importancia que en la actualidad tienen las organizaciones obreras y patronales en la defensa de sus intereses, en la protección de sus afiliados y en la participación en todos los organismos del Estado relacionados con la mano de obra. Así en todos los planes que se preparan para desa

(1) Código Social de Malinas, Pág. 35 - Unión Internacional de Estudios Sociales.

(2) Belaúnde César H.: "La economía social en el pensamiento de Pío XII", Bs. As. 1954, Pág. 76.

rollar los recursos productivos, para combatir el desempleo, etc. intervienen en su discusión y preparación representantes de los trabajadores y de los empleadores quienes en sus opiniones, como es lógico, defienden los intereses de sus representados.

Además en los convenios colectivos de trabajo encontramos cláusulas propiciadas por la parte trabajadora que tienden a evitar el paro forzoso de sus miembros y dónde se reglamenta en detalle aspectos tales como la cantidad de obreros que se considera necesaria para un proceso de producción determinado, indemnizaciones a pagar por la patronal en caso de despidos de los obreros, etc. Claro está que hay que tener en cuenta también el conjunto de la economía y la posible incidencia negativa de algunas de esas cláusulas sobre el aumento de la productividad que en un último análisis es un importante factor para elevar el nivel de vida de toda la colectividad.

CAPITULO CUARTO

MEDICIÓN DE LA DESOCUPACION

a) Generalidades.-

Una vez comprobada la existencia del fenómeno que estudiamos, para realizar cualquier estudio, ya sea de sus causas o de la política a seguir para combatirlo, es indispensable conocer lo más exacto posible la intensidad con que se manifiesta y el vigor de que está dotado.

Para cumplir con tal cometido se hace necesario recurrir a estadísticas adecuadas y exactas que proporcionen los datos, no solamente del volumen del desempleo sino también del empleo y de la mano de obra.

En el caso de no utilizar las estadísticas para medir el grado de la desocupación, no habría ninguna seguridad en cuanto al conocimiento de la fuerza y diversidad adquirida por ella, lo que provecaría serios inconvenientes en todo plan para exterminarla. Procediendo en forma empírica la acción a desarrollar podría llegar a ser contraproducente.

Si bien con posterioridad a la primera guerra mundial las estadísticas se dirigían con principal interés hacia la determinación del desempleo, considerado como uno de los principales problemas sociales, evolucionó el concepto y hoy en día - las series estadísticas referidas al empleo son las más numerosas y de gran valor para un programa de mano de obra.

La intensificación en el uso de las tres estadísticas relacionadas con los trabajadores, es decir, las del empleo, ^{DES}em-

pleo y mano de obra, se debió a dos importantes sucesos ocurridos en el presente siglo.

El primero de ellos, fué la crisis de la década de 1930/1940, de larga duración y gran intensidad, con sus efectos conocidos en los campos económicos y sociales, que determinó a gobernantes y economistas la programación de planes de pleno empleo de su población activa. Para poder cumplir con tal cometido se recurrió al uso de las estadísticas.

El segundo, aparece durante la segunda guerra mundial y el período subsiguiente de la reconstrucción. En efecto, en el transcurso de aquella para poder satisfacer las necesidades de la guerra, las industrias civiles tuvieron que reducir su personal para trasladarlo a las fuerzas armadas y a las industrias dedicadas al esfuerzo bélico. Fué posible la distribución de la mano de obra entre estos tres campos, fuerzas armadas, industrias de guerra e industrias civil, sin afectar el volumen y calidad de la producción gracias a la compilación de datos estadísticos que llevaron a cabo los organismos pertinentes de la planificación, en los países beligerantes.

Lo mismo ocurrió en el período de post-guerra en el que se utilizaron las estadísticas que estudiamos para el conocimiento del número y características de los trabajadores ocupados, como de los desempleados y aún de las personas que no formaban parte de la mano de obra y que podrían ser llevadas a participar en actividades productivas de la reconstrucción.

En la actualidad no todos los países le asignan el valor que ellas realmente tienen; algunos si bien las preparan integ

namente no las publican y otros llegan más lejos, directamente no las confeccionan. Las mejores estadísticas las encontramos en los siguientes países que la publican regularmente con informaciones completas del empleo y desempleo: Canadá, E.E.U.U., Hawai, Japón, Puerto Rico, y Reino Unido.

En la mayor parte de los países las estadísticas sobre el empleo se refieren a los trabajadores de las ramas no agrícolas o manufactureras. En cambio, las del desempleo se refieren a toda la mano de obra, siendo los límites cuando se basan en los sistemas de seguros, los establecidos por éstos.

En general en los países insuficientemente desarrollados las estadísticas de la mano de obra son escasas y en algunos latinoamericanos prácticamente no existen.

b) Importancia de su estudio.-

Sabemos que la extensión, forma y grado del desempleo son cuestiones de interés no sólo individual sino también nacional. Las estadísticas del desempleo unidas a las del empleo constituyen por lo tanto uno de los mejores medios con que se cuenta, para medir el bienestar humano y en cierta manera el nivel de vida y son el instrumento esencial para la preparación y adaptación de planes de desarrollo económico.

El fin primordial de las estadísticas del desempleo es el de medir el volumen y la tendencia del mismo. Para poder correlacionar la demanda de la mano de obra con la oferta, de la mejor manera posible, las series corrientes sobre el empleo, desempleo y mano de obra, coadyuvan a tal fin.

Interesa el conocimiento de estas series, en primer lugar al Estado, luego a los empresarios y aún también a los sindicatos obreros.

A las autoridades públicas, ya sean nacionales o locales, pues para hallar una solución a los problemas de la reducción del desempleo estacional, de la estabilización del ciclo económico, de la determinación de previsiones sobre los futuros niveles de la actividad económica, de la política de localización industrial, etc., necesitan datos sobre el empleo y desempleo y estudios especiales para juzgar, por ejemplo, el mínimo de desempleo en una determinada región o profesión.

No podría funcionar eficazmente el seguro de desempleo y en general cualquier seguro social sin contar con informaciones completas sobre la mano de obra.

Al empresario le interesa los datos que comentamos para realizar cálculos y previsiones sobre los posibles cambios en los gastos de consumo, derivados de las fluctuaciones en el grado del empleo y desempleo.

Los sindicatos obreros y las entidades patronales al celebrar sus negociaciones colectivas, para conocer lo más exacto posible el nivel del empleo en una determinada industria o región y la tendencia que muestre, deben recurrir al auxilio de las estadísticas.

Cada país al preparar sus estadísticas debe tener en cuenta sus necesidades particulares, con el fin de facilitar datos, para todos los que de una u otra manera recurren a ella, obtenidos en las fuentes más completas y elaboradas con el empleo

de las técnicas más modernas.

c) Definiciones.-

Como primera medida en la preparación de los métodos y técnicas de las estadísticas es indispensable el uso de definiciones uniformes que aseguren la comparabilidad de los datos, entre diversas regiones de un país o bien entre países distintos.

Para fines estadísticos y de acuerdo al informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para la Sexta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (1), podemos mencionar las siguientes definiciones que interesan a nuestro estudio:

1) Personas ocupadas:

Incluye este término a todas las personas que trabajan - por cuenta propia o al servicio de otros, es decir, los empleadores, los trabajadores independientes, los empleados, los obreros y los miembros de familia que trabajan sin remuneración en labores directamente relacionados con el funcionamiento de una empresa familiar por un mínimo de 15 horas semanales, fuera del tiempo empleado en trabajos domésticos no remunerados.

Es decir que el término que analizamos debe incluir a todas las personas que desarrollen una actividad remunerada en efectivo o en especie. Por razones de orden práctico las amas de casa no se incluyen.

En lo que se refiere a los límites de edad a incluir en -

(1) O.I.T.: "Estadísticas del empleo, del desempleo y de la mano de obra", Ginebra 1948.

el término personas ocupadas si bien desde un punto de vista doctrinario no habría que fijar límites de edad para poder medir el total de la mano de obra, razones de orden práctico o bien la legislación y costumbres de los países determinan generalmente el límite menor, en la edad mínima requerida para que los niños puedan emplearse, y el límite mayor, en la edad establecida en algunos regímenes de previsión para gozar de las prestaciones ordinarias.

2) Personas desocupadas:

Al estudiar en el capítulo II, algunas de las definiciones del término desocupados hemos citado la expuesta por la Oficina Internacional del Trabajo en el informe antes mencionado. Según ella "El término desocupados comprende a todas las personas que buscan trabajo en un día determinado, que realmente carezcan de empleo, pero que puedan aceptarlo si se les ofrece".

Para contar con una suficiente y completa información sobre el desempleo no solo deben las estadísticas proporcionar datos sobre totales del mismo, sino que el análisis se debe extender a los detalles sobre las características de los desocupados. La información podría versar sobre los siguientes temas: número de trabajadores jóvenes que buscan empleo por primera vez; número de los trabajadores de edad avanzada; número de desocupados que han estado sin trabajo durante un período de tiempo que podría ser de una semana, un mes, o un año; número de los desocupados ^{que} buscan empleos a horario completo y de -

los que buscan a horario reducido.

3) Mano de obra:

Si consideramos en general a este término, incluye a todas las personas ocupadas y desocupadas, inclusive el personal de las fuerzas armadas. Considerando solamente a la mano de obra civil, se excluye del total anterior, el personal de las fuerzas armadas.

4) Período de referencia:

En la mayor parte de los países, todos los datos obtenidos ya sean los provenientes de los censos como los corrientes sobre empleo y desempleo se refieren a la situación en una fecha determinada. Así los censos de la población que sirven para conocer la situación profesional de los trabajadores ocupados y desocupados se refieren a una fecha que se elige luego de haber estudiado los factores que afectan al empleo y desempleo, tratando de evitar de que la elección recaiga en días feriados o en períodos de actividad excepcional o de desempleo parcial anormal.

También en las series corrientes sobre el desempleo, los datos se refieren generalmente a su situación al final de cada mes. Las cifras proporcionadas por las oficinas de colocación indican la cantidad de personas inscriptas en una fecha determinada más bien que el total de solicitantes que concurrieron a ellas en una semana o en un mes. Este último procedimiento podría utilizarse para conocer y medir las variaciones produci

das entre los desocupados en un período de tiempo que podría ser un mes, tomando el promedio del número de desocupados inscritos en ese período.

En la mayoría de los países, en las estadísticas basadas en las muestras de los establecimientos, los datos sobre el empleo se refieren a la fecha del día de pago de las planillas de salarios.

Y por último tenemos que el público por lo general, cuando comenta sobre la situación del desempleo se refiere a una fecha determinada más bien que a su situación en todo momento durante un período determinado.

d) Métodos estadísticos.-

Para que un sistema de estadísticas proporcione datos útiles es indispensable que los mismos sean obtenidos en las fuentes más diversas, ya sea recurriendo a la más completa o bien a una combinación de ellas, y elaborados con procedimientos técnicos y con los métodos más modernos.

Los datos comprenden: a) Estadísticas base que sirven de punto de partida y que muestran la situación de la mano de obra, ocupada y desocupada, en una fecha determinada y b) Series corrientes, que expresan las variaciones ocurridas en la mano de obra con posterioridad a la fecha base y que pueden confeccionarse mensualmente, semestralmente o anualmente.

Refiriéndonos al fenómeno que estudiamos, es decir la desocupación, un procedimiento para calcular los porcentajes de desempleo es el siguiente: se relaciona el número de trabajado

res desocupados tomados de un grupo y en una fecha determinada, con el total de la mano de obra (ocupados y desocupados) de ese grupo y en la misma fecha. Otro sistema, es el de relacionar el número de jornadas-obrero perdidas por causa del desempleo en cierto período, con el número de jornadas-obrero laborables del total de obreros de ese grupo y en el mismo período. En ambos casos el porcentaje de desempleo resultante refleja - en cifras relativas la seriedad del problema en los sectores - considerados.

Los métodos empleados por los diversos países en la compilación de sus estadísticas de desempleo difieren en algunos casos notoriamente lo que ocasiona dificultades para comparar internacionalmente los niveles de desempleo en el mundo.

Podemos clasificar las estadísticas de desempleo, en seis tipos principales:

- 1º) Encuestas por muestra sobre la mano de obra;
- 2º) Sistemas de seguro de desempleo obligatorio;
- 3º) Estadísticas de las Cajas sindicales;
- 4º) Estadísticas sindicales;
- 5º) Inscripción en las oficinas de empleo y
- 6º) Censos.-

1º) Encuestas por muestra sobre la mano de obra:

Si bien este método no es el más utilizado en la actualidad, ha mostrado en la práctica resultados satisfactorios y seguros. Aplicando esta técnica se obtienen cifras completas - del desempleo total, ya que no limita su aplicación a ciertas

profesiones o a determinados grupos de edad u otras especificaciones propias de los sistemas de seguros. Abarca además, cierto grupo de personas, como las que buscan empleo por primera vez, que no están inscriptas en los seguros sociales.

Otro factor en su favor lo tenemos en que está libre de la influencia de los cambios de la legislación, de los reglamentos administrativos o de otro orden.

A este método se lo denomina también "Investigaciones por sondeos de la mano de obra". Esta técnica fué inventada hace aproximadamente veinte años por el Dr. George Gallup y consiste, en términos generales, en examinar no a toda la mano de obra, sino a los componentes de una "muestra" que es representativa del conjunto y seleccionada lo más científicamente posible. La muestra puede ser por regiones o por cuota de la población. Es preferible que se establezca por regiones y no por el segundo sistema debido a que en éste el aumento de cada porcentaje de personas a incluir se determina según las fuentes de base que con el tiempo podrían dejar de ser representativas, debido a importantes cambios geográficos de la población, o en el monto del ingreso nacional, etc.

La muestra, para ser representativa del conjunto, debe comprender a todos los grupos profesionales y ser lo más proporcional posible a la importancia numérica de cada uno. Así se ha dicho que la muestra constituye un "microcosmo-social" idéntico en cuanto a sexo, edad, escala económico-social, ubicación geográfica, profesión etcétera, al universe considerado" (1).

(1) Diario "La Nación" 9/8/1956 - Artículo de fondo "La proyectada encuesta constitucional".

Las entrevistas se realizan en las fechas señaladas, en todas las viviendas escogidas para la investigación, por personal especializado, que con la ayuda de un cuestionario debidamente confeccionado y de antemano estudiado, hace las preguntas y anota las respuestas. En algunos países tales como E.E. U.U. y Canadá cada investigador recibe un manual con instrucciones detalladas sobre las preguntas a formular.

Es necesario prestar gran atención al estudio y tabulación de las respuestas; los superintendentes permanentes se encargan del estudio de la información recibida y en caso necesario disponen nuevas entrevistas. Además hay que tener en cuenta que cuando más reducido es el tamaño de la muestra reviste gran importancia el problema que presentan las familias que se niegan a proporcionar información. Se deben efectuar nuevas entrevistas hasta conseguir que por lo menos se reduzca la proporción de personas elegidas que se abstienen de responder, a un 3 ó 4 por ciento.

Una vez obtenida y recopilada toda la información, las conclusiones en forma de índices porcentuales son aplicables, con un pequeño margen de error, cuya magnitud se puede determinar matemáticamente, al conjunto de la población activa del país. Así por ejemplo si el porcentaje de desempleo de la muestra es de un 8% y la población activa que representa aquella es de 1.000.000 de personas, la desocupación total del grupo ascendería aproximadamente a 80.000 personas.

No obstante ello y dado que en la mayoría de los países la muestra utilizada para las estadísticas de desempleo no en-

gleba a ciertos grupos importantes se hace necesario proceder periódicamente a recuentos del total de la mano de obra como control de la muestra empleada, lo que podría hacerse mediante censos de población a realizarse por lo menos cada 10 años.

Se pueden también obtener datos mediante la aplicación del método del sondeo, considerando una muestra de establecimientos, que debe abarcar los diversos tipos, es decir establecimientos grandes, medianos y pequeños. Esta fuente se usa más para obtener datos sobre el grado del empleo existente en un país que sobre el volumen del desempleo.

Según el informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para la sexta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, al estudiar las investigaciones por sondeos de la mano de obra, la decisión de llevar a cabo este método para obtener datos sobre el desempleo dependerá: "a) de si existe o no un sistema completo de seguros sociales; b) de la cantidad de datos necesarios sobre la mano de obra, el empleo y el desempleo, pero que no puede proporcionar el seguro social a un costo razonable y con suficiente rapidez" (1).

2º) Sistemas de seguro de desempleo obligatorio:

La información sobre el desempleo, obtenida en esta fuente, constituye un sistema muy simple para compilar datos, debido a que para poder percibir las prestaciones de desempleo el mismo trabajador desocupado informa acerca de su situación. El alcance de este sistema es fijado por las leyes y reglamentos que rigen los sistemas de seguros de desempleo. Se calcula el

(1) O.I.T.: Informe citado, Pág. 29.

porcentaje de desempleo en forma muy sencilla, relacionando el número de desocupados registrados con el total de las personas cubiertas por el seguro.

Una gran ventaja que tiene este método, desde el punto de vista financiero, es debida a que las estadísticas de desempleo obtenidas son gratuitas ya que son una consecuencia indirecta del funcionamiento de un sistema creado principalmente para otros fines. Además, se pueden llevar a cabo estudios referentes al desempleo sin mucho gasto y con poca molestia para el empleado.

La principal objeción que se le puede formular a este método es que resulta insuficiente para proporcionar una medida completa del total de desocupados en un país. Si bien ello depende del alcance de los distintos regímenes de seguro de desempleo, las principales exclusiones que encontramos en la mayor parte de ellos son las siguientes:

1) Ciertos grupos profesionales o grupos de industrias, tales como el personal de navegación, servicios domésticos y otros se hallan excluidos de la mayoría de los sistemas de seguros.

2) No obstante reunir en muchos casos los requisitos ya estudiados y que caracterizan al desocupado, ciertos grupos de personas tales como los trabajadores que están en desempleo durante mucho tiempo, viejos trabajadores desocupados, los que ingresan por primera vez al mercado del trabajo, los trabajadores de edad avanzada que han sobrepasado el límite de edad fijado por el seguro y otros, no se encuentran incluidos en los

sistemas de seguros.

3) Otro importante sector excluido de los seguros de desempleo está dado por todos los asegurados que hallándose desocupados no se han inscripto en las oficinas del seguro, como así también por los que han agotado sus derechos o bien los que no han adquirido aún el derecho a las prestaciones.

4) Debido a todas estas limitaciones las cifras de desempleo obtenidas de los sistemas de seguro social muestran una doble tendencia: a) En época de crisis se subestima el grado de desempleo debido a que ingresan al mercado de trabajo una nueva oferta del trabajo representada principalmente por las mujeres casadas. Estos trabajadores no tienen generalmente derecho a las prestaciones por no haber abonado las cotizaciones durante el período establecido por la ley y además es menos probable que sean miembros del sistema de seguro en razón de no haber ocupado próximamente un empleo cubierto por el mismo. Si bien esta oferta de trabajadores se vé en parte compensada con la salida de los trabajadores de edad avanzada es evidente que el volumen del desempleo aparecerá más reducido que las cifras reales. b) En épocas de prosperidad ocurre el fenómeno contrario, representado por la tendencia en dar porcentajes más completos del desempleo. En efecto, debido a que en épocas de bonanza aumenta el empleo principalmente en las industrias manufactureras, transportes y otras que se encuentran cubiertas por el seguro de desempleo y en cambio en las actividades terciarias (comercio y servicios), dónde el campo del seguro se encuentra limitado, no aumentan las oportunidades de em-

pleo con la misma intensidad, tenemos que una proporción mayor de la población activa se encuentra amparada por el seguro de desempleo, con el resultado de que las estadísticas basadas en este sistema presentarán una mayor proporción del total de desocupados.

5) Existe una cierta cantidad de trabajadores denominados marginales que son los que están más expuestos a la desocupación aún en períodos de prosperidad. Estos trabajadores pueden hallarse desocupados luego de haber ocupado empleos cubiertos por el seguro y al no poder emplearse en sus antiguos oficios pueden llegar a encontrar un empleo temporal en el campo, en el servicio doméstico, en los muelles o bien convertirse en trabajadores independientes. Como estas profesiones no se encuentran protegidas por el seguro, las cifras de desempleo basadas en la fuente que consideramos, resultan insuficientes al no abarcar la verdadera magnitud del paro.

Si bien constituye un inconveniente grande para apreciar el grado de desempleo de un país las limitaciones antes comentadas, hay que tener en cuenta que una cifra de desempleo adquiere su verdadero valor cuando se la compara con otra u otras obtenidas en fechas distintas. Así un porcentaje de desempleo del 7% obtenido por el sistema del seguro puede considerarse como tolerable o bien ser motivo de alarma según que el tipo habitual en los últimos años fuera del 4% ó del 15%. En el primer caso se presenta una situación grave por el aumento del volumen de desocupación y en el segundo se nota una mejora evidente. Por lo tanto, si se mantiene un determinado nivel de

exclusiones (ya sea por profesiones, edades, etc.) los porcentajes obtenidos en las distintas fechas podrían proporcionar información suficiente para comparar las fluctuaciones del desempleo. Claro está, que para que ésto ocurra, las exclusiones del campo de aplicación del seguro no deben ser muy numerosas pues sinó se corre el riesgo de que las desviaciones den una imagen menos veraz del curso del desempleo.

Para poder determinar el grado de subestimación del desempleo con fuente en el sistema que estudiamos, es conveniente realizar estudios periódicos de la relación entre el número total de desocupados y el número de los parados que figuran en el seguro y luego de obtenidos aquéllos, con inclusión de todas las categorías de trabajadores que no son incluidos en el sistema del seguro, publicar ambas series.

3º) Estadísticas de las Cajas Sindicales:

Estas estadísticas tienen un alcance limitado, por no representar a todos los trabajadores desocupados de los grupos profesionales abarcados por los sindicatos, ya que reflejan solamente el desempleo entre los miembros afiliados a las cajas de las respectivas agrupaciones obreras.

El alcance de los datos que proporcionan las series basadas en esta fuente depende del grado de desarrollo alcanzado por las cajas sindicales, de las reservas impuestas por las condiciones que rigen la afiliación al sindicato y a su caja y de las condiciones establecidas para la inscripción de los desocupados.

Debido a que el pago de prestaciones a los desocupados afiliados se encuentra sujeto también a determinadas condiciones que varían notablemente, estas estadísticas si bien pueden ser suficientemente seguras en algunos países, en otros son bastantes inexactas. Si los sindicatos están en una situación privilegiada en lo que se refiere a la incidencia del desempleo, los porcentajes obtenidos por la relación entre el número de desocupados sindicados a la caja y el total de trabajadores afiliados a ésta pueden ser equivocados.

Estas estadísticas como las que consideraremos a continuación han revestido gran importancia desde un punto de vista histórico. Los sistemas del seguro de desempleo de los sindicatos belgas han sido los verdaderos precursores del actual sistema de seguro.

En términos generales, las estadísticas que estudiamos pueden proporcionar indicaciones aproximadas sobre la tendencia del desempleo pero es evidente que no pueden suministrar una medida justa del volumen total del desempleo en una fecha determinada.

4a) Estadísticas sindicales:

Al igual que en el tipo anterior y aún en mayor grado estas estadísticas no proporcionan información suficiente sobre el nivel del desempleo en una fecha dada.

En efecto, además de limitar su extensión a los afiliados al sindicato y al no existir una caja de desempleo, los datos son facilitados por el secretario del mismo, quien los propor-

ciona de acuerdo a las informaciones que sus miembros deben enviar con respecto a su situación de empleo o desempleo. Quiere decir que si por cualquier causa los afiliados no comunican su situación de desempleo al sindicato, tenemos una limitación más para conocer el total de desocupados en la profesión respectiva. Otro inconveniente se nota en la circunstancia de que la proporción de los sindicatos tiene tendencia a ser mayor en las profesiones calificadas, beneficiarias en general de una mayor estabilidad en el empleo, que en el conjunto de la mano de obra. En consecuencia, las variaciones de los porcentajes de desempleo entre los sindicatos no dan una idea exacta de las fluctuaciones de la desocupación para todos los trabajadores.

52) Inscripción en las oficinas de empleo:

De todos los sistemas empleados para determinar el volumen de desempleo en una fecha determinada y sus variaciones, éste es el que proporciona más fácilmente los datos requeridos.

Su técnica es muy sencilla. Los datos se basan en el número de solicitudes de empleo compiladas en las oficinas del Servicio del empleo y ^{que} en la mayor parte de los países se refieren al final de cada mes.

Para inscribirse en una oficina de colocación no es indispensable que el trabajador esté ocupado; puede tener un empleo y por diversas razones estar en busca de otro. Asimismo puede o no ser miembro del sistema de seguro, todo lo cual le quita eficiencia a este método. Además hay que tener en cuenta que

en muchas oficinas del empleo el trabajador no tiene la obligación de concurrir diariamente, sino semanalmente o aún quincenalmente, y ocurre que un gran porcentaje de éstos pueden haber encontrado empleo o bien haberse retirado del mercado de trabajo durante ese lapso.

Es evidente que estos trabajadores que ya han encontrado ocupación no deben ser incluidos en el total de desocupados.

Otro defecto lo encontramos en las oficinas de empleo de uso voluntario y en aquellas que no son utilizadas en gran escala por los trabajadores, y empleadores que necesitan mano de obra; en éstos casos los datos son incompletos e inseguros.

Muchos servicios del empleo funcionan en conexión con el seguro de desempleo y como se exige generalmente para tener derecho a éste último la inscripción en aquellos, los datos obtenidos son tan fidedignos como las estadísticas del seguro. Para poder calcular los porcentajes de desempleo sobre esta base es necesario conocer previamente el alcance exacto de las inscripciones.

6^a) Censos:

Otro sistema de determinar la situación de desempleo y otros datos sobre la mano de obra económicamente activa, en una fecha determinada, lo encontramos en la realización de censos de población. Pueden valer para proporcionar los datos que sirvan de base a futuras series corrientes o bien para controlar y corregir las series basadas en otros métodos.

Es un método desde un punto de vista financiero caro y a-

demás, de larga duración, ya que transcurre generalmente mucho tiempo entre la fecha que se lleva a cabo y el día en que se conocen sus resultados.

Presenta la ventaja de que mediante las fichas que los censados deben llenar se obtienen todos los datos necesarios, tales como edad, sexo, profesión, empleo, fecha desde la cual está desempleado, causas, etc.

Requiere antes de ser enviadas las fichas por Correo o por intermedio de la policía, que se dé amplia publicidad al contenido de las mismas, a los beneficios derivados de su realización y a otros aspectos.

Un día determinado son llevadas por los interesados a los lugares indicados o bien un cuerpo de personal especializado se encarga de recogerlas. Reunido el material se compilan los datos obtenidos de acuerdo a las necesidades que motivaron el censo. Es incierto sus resultados en las zonas rurales.

También los organismos gubernamentales y en algunos casos los organismos privados efectúan cálculos sobre los trabajadores desempleados y ofrecen cifras que corresponden al desempleo en amplios sectores económicos de la industria.

e) Publicación.-

Para que un sistema estadístico resulte eficaz es necesario la publicación sistemática de los datos obtenidos. Son dos los requisitos que deben reunir la publicación:

1) Prontitud en la publicación: Es evidente que el valor de las estadísticas, en nuestro caso de desempleo, disminuye -

notoriamente si son publicadas con mucha posterioridad a la fecha a que corresponden. Las autoridades públicas para poder actuar contra la desocupación por medio de planes de obras públicas, etc., necesitan conocer exactamente y lo más pronto posible los datos suministrados por las estadísticas. Las estadísticas que mejor cumplen con este requisito son las que se publican en el mes que sigue a la fecha a la cual se refieren.

2) **Presentación de datos:** Para una utilización eficaz de las estadísticas es necesario al presentar los datos tener en cuenta varios factores. En primer lugar los datos presentados deben ir acompañados de una nota indicando el campo de aplicación a que se refieren. Así se evita errores de interpretación y dificultades en las comparaciones. Ej. En las series de desocupados asegurados, es útil agregar una nota indicando el porcentaje de desocupados no englobados en la serie. En segundo lugar, para que el público pueda comprender el alcance y la finalidad de las series de desempleo sería conveniente que las autoridades públicas publicaran un manual explicando el contenido de las mismas; una enumeración de las series, de las indicaciones concernientes a su periodicidad y a su lugar de aplicación, etc. Por último, en el caso de publicarse varias series de desempleo, que lógicamente diferirán en los datos proporcionados, cada una de ellas puede ir acompañada de una nota que exponga los puntos en que difiere de las otras y los usos a que se presta.

f) Algunas observaciones.-

Cuando las estadísticas se expresan en cifras absolutas -

que representan el total de desocupados, se reflejan en ellas los movimientos de la población, cambios en la estructura social, etc. En cambio, cuando se basan en índices obtenidos relacionando las cifras de un determinado grupo desempleado con el total de personas de ese grupo expuestas al desempleo, no se encuentran tan afectadas por esos factores y constituyen una mejor medida de la gravedad alcanzada por el desempleo. Por ésto resulta sumamente conveniente que en la presentación de las series de desempleo se expresen tanto los números totales como los índices de porcentaje.

Un buen servicio estadístico debe proporcionar además de los totales y porcentajes de desempleo, todos los detalles relacionados con las características de éste, es decir, sexo, edad, profesión, situación geográfica, etc., que servirán a las autoridades públicas para encarar el problema en su integridad.

Algunas series proporcionan datos sobre el subempleo, pero en general no son completas, ya que dan una estimación incompleta de ese fenómeno.

g) Clasificación de las ocupaciones.-

Las clasificaciones por ocupación constituyen una ayuda muy importante en el análisis de datos corrientes relativos, entre otros, al desempleo, formación, profesional, etc.

Comenzaremos por definir que es lo que se entiende por ocupación. La Sexta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, la definió así: "La ocupación es el oficio, actividad profesional o tipo de trabajo efectuado por el individuo,

cualquiera que sea la rama de actividad económica de que forme parte" (1).

La distribución de los trabajadores sin empleo, por ocupación, es indispensable para tener una idea lo más exacta posible de los problemas que les crea tal situación.

No hay que confundir los términos ocupación e industria. El primero se refiere al tipo o clase de trabajo efectuado por esa persona (Ej. carpintero, albañil, etc.). La segunda la constituye la clase de mercaderías e servicios que produce su empleador (Ej. Construcción de edificios, de barcos, de vehículos, etc.).

Es conveniente que la clasificación de los desempleados se efectúe por ocupación, complementada con la industria. Así podría darse el caso de que en la Industria de la construcción por ejemplo existiera pleno empleo y no obstante ello hubiera un número considerable de carpinteros desempleados, pues hay que tener en cuenta que esta ocupación existe en otras industrias tales como las manufactureras, construcción de vehículos, etc. También podrían las industrias manufactureras encontrarse con un alto nivel del empleo y coexistir a la vez desocupación entre el personal de oficinas o de trabajadores ocupados en tareas de conservación. Entonces, para determinar la situación exacta de la oferta y la demanda de la mano de obra es necesario una clasificación cruzada por ocupación, con los grupos de industrias.

Interesa la nomenclatura detallada de las ocupaciones complementada con una definición de cada una de ellas, a los Ser-

(1) O.I.T.: Clasificación Uniforme Internacional de Ocupaciones, Ginebra, 1949, Pág. 6.

vicios Nacionales del Empleo para seleccionar a las personas - que buscan empleo encuadrándolas dentro de sus verdaderas ocupaciones y además para determinar la naturaleza cierta de las vacantes posibles que una persona podría ocupar. Son de interés también las clasificaciones que consideramos para la ocupación internacional de los trabajadores migrantes. Para que éstos se cumpla es necesario una clasificación internacional uniforme de las ocupaciones. A tal fin, la Oficina Internacional del Trabajo preparó en 1952 la clasificación internacional de ocupaciones para las migraciones y la colocación y para 1956 se propone establecer en forma de proyecto las definiciones de ocupación y categoría de ocupaciones que figuran en el proyecto de Clasificación Internacional. Y estima que quizás para 1960 los censos de población utilicen esa clasificación internacional uniforme de las ocupaciones.

También para las estadísticas de formación profesional ca si todos los datos publicados se presentan más bien por ocupación que por ramo industrial, ya que el trabajador no adquiere su formación profesional en una industria sino en una ocupación.

Por último al tabular los resultados de los censos de población es conveniente que los datos referentes al desempleo se presenten clasificados por grupos de ocupación, además de otras formas que pueden ser necesarias, ya que de esta manera - indicarán por ejemplo, si es mayor el desempleo entre los dependientes que entre los trabajadores agrícolas, en relación con la importancia numérica de estos dos grupos en el país.

h) Legislación comparada.-

Como ya hemos dicho en otro lugar los países que publican estadísticas de desempleo más completas son los siguientes: Canadá, E.E.U.U., Japón, Hawai, Puerto Rico y Gran Bretaña.

Basándonos en las informaciones proporcionadas por el suplemento estadístico de la Revista Internacional del Trabajo - del mes de julio/1956 (1), referentes a las series de desempleo, podemos agrupar los países que envían sus datos a la oficina, de acuerdo a la fuente de dónde provienen los mismos, así:

1) Encuesta por muestra sobre la mano de obra: E.E.U.U., Canadá, Puerto Rico, Japón y Hawai;

2) Estadísticas del seguro obligatorio de desempleo: Canadá, Bélgica e Irlanda;

3) Estadísticas de la asistencia a los desempleados: Francia, Luxemburgo y Australia;

4) Estadísticas de los sindicatos: Dinamarca (Cajas Sindicales) y Suecia;

5) Estadísticas de las oficinas de colocación (Solicitantes de trabajo registrados): Birmania, Ceilán, India, Pakistán e Irlanda;

6) Estadísticas de las oficinas de colocación (Desempleados registrados): Rhodesia del Sud, Unión Sudafricana, Chile, Israel, Alemania (Rep. Federal), Austria, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sarre, Suiza y Nueva Zelandia.

Es digna de mencionar la encuesta parlamentaria sobre el

(1) Revista Internacional del Trabajo - Suplemento estadístico Julio/56, Pág. 48/51.

desempleo en Italia, dónde las principales investigaciones destinadas a medir la magnitud alcanzada por todas las manifestaciones del desempleo fueron las siguientes: "a) una estadística por sondeo (por muestra) de la mano de obra existente (llevada a cabo por el Instituto Central de Estadística); b) una revisión analítica de las personas inscritas en las oficinas de colocación (llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo); y c) la evaluación del subempleo agrícola en algunas extensas zonas agrícolas del país (realizada por el Instituto Nacional de Economía Agraria)" (1).

(1) Revista Internacional del Trabajo - Sep./53 - obra citada - Pág. 295/6.

CAPITULO QUINTO

CAUSAS DE LA DESOCUPACION

a) Nociones generales.-

La etiología del paro forzoso comprende un conjunto heterogéneo de causas que se combinan en algunos casos, se presentan en otros con predominio de algún factor, pero la característica común a todas ellas es la de originar el fenómeno de la desocupación de las fuerzas del trabajo y desde un punto de vista económico la detención y aún el retroceso del progreso de la colectividad.

No existe una sola causa del fenómeno que estudiamos, dado que, de acuerdo a la estructura económica capitalista, a la técnica productiva actual, a los fenómenos meteorológicos que pueden paralizar determinadas actividades, a los crecimientos de la población sin contar con oportunidades de trabajo, a los cambios de las modas, etc., son múltiples los factores que unidos provocan la ausencia o disminución de ese importante elemento de la producción y del convivir de la sociedad, como es el trabajo. Y una vez que aparece una de ellas si no se toman las medidas preventivas o represivas según los casos, se acumulan los efectos y aumenta la intensidad inicial para extenderse a todo el ámbito de la economía. La principal causa de la desocupación en masa es la crisis, pero a su vez ésta es provocada por una gran cantidad de causas concurrentes.

b) Clasificación de las causas.-

Veamos algunas clasificaciones de las causas de la desocupación:

Wotinsky, citado por el Dr. Alejandro M. Unsain (1), simplifica las causas reduciéndolas a tres grandes grupos genéricos: 1) Causas demográficas, 2) Causas económicas y 3) Causas técnicas. Dentro de cada uno de estos tres grandes grupos menciona subdivisiones.

Entre los primeros cita los fenómenos producidos, por el movimiento de la población de las diversas naciones, por el aumento de la población del mundo y disminución de la mortandad, por el aumento de los individuos de edad avanzada que compiten con el resto de los trabajadores, etc. Además sus estudios de la población demuestran que ésta ha aumentado en los períodos de bienestar del ciclo y al ocurrir la bajante y no producirse su disminución, se ha suscitado un desajuste entre la demanda de trabajo y las disponibilidades de empleo originando desocupación.

Entre las segundas causas, menciona principalmente a las crisis. Así expresa que la desocupación vá unida y enlazada con la crisis. La historia de las crisis es la historia de la desocupación. Se traduce en una gran paralización de las actividades económicas del país con la secuela de quiebras, éxodo de capitales, millares de seres humanos sin trabajo, etc.

Estudia entre las últimas los procedimientos técnicos y la introducción de métodos científicos de producción que al re

(1) Alejandro M. Unsain, obra citada, Pág. 391/3.

volucionar constantemente, con asombrosa rapidez, los sistemas productivos son causantes del denominado paro tecnológico.

En el año 1932 y dada la gran desocupación existente en el mundo, la Oficina Internacional del Trabajo, realizó un estudio analítico de las causas que habían provocado tal situación. Llegó a la conclusión de que eran nueve las principales:

1) Excesiva producción agrícola:

Ocasionó una baja del precio internacional de los productos agrícolas y originó principalmente en los países insuficientemente desarrollados menores ingresos de la población dedicada a las actividades primarias y por efecto cíclico disminuyó la ocupación en las actividades secundarias y terciarias;

2) Super producción industrial de artículos manufacturados y materias primas:

Es decir exceso de la producción en relación con las posibilidades de compra. A pesar de los métodos de propaganda y competencia traducida en rebaja de precios, los productores y comerciantes se vieron en dificultades para coleccionar sus artículos ocasionando el cierre de numerosos establecimientos;

3) Falta de elasticidad entre el circulante y el oro que lo respalda:

En una memoria que publicó la O.I.T., consideró especialmente esta causa relacionándola con los porcentajes de desocupación en los países que habían abandonado el sistema del pa-

trón oro y en los que habían mantenido tal sistema. Llegó a la conclusión de que en aquéllos se había logrado mejorar el índice de la desocupación y en cambio en éstos la reacción había sido menos eficaz debido a la rigidez de la relación moneda oro;

4) Falta de confianza del capital provocada por la política internacional:

Las condiciones políticas imperantes en el mundo provocaron un retraimiento y ocultamiento de los capitales que de otra manera podían haber contribuido a crear fuentes de trabajo;

5) Caída del valor de la plata:

Fué causante de la disminución del poder adquisitivo de compra de una gran parte de la población mundial que en esa época usaba la moneda de plata (China, India, etc.) y que lógicamente provocó una reducción en la producción de los abastecedores de esos mercados;

6) Altos costos de producción en algunos países:

Debido a condiciones geográficas, físicas, y aún sociales, ciertos países no podían competir en algunos artículos con otros países en donde el costo de producción resultaba más bajo, originando en aquéllos un aumento de la desocupación;

7) Dislocamiento del comercio internacional debido a tarifas económicamente prohibitivas:

Al desarrollar y proteger sus incipientes industrias muchos países establecieron tarifas de importación elevadas para que los similares del exterior no pudieran competir con los nacionales, en un afán de abastecerse a sí mismo, lo cual provocó el cierre de centros de producción que antes proveían de mercaderías de aquellos países;

8) Factores demográficos y perturbaciones en los medios para solucionar éstos:

El aumento de la población provocó en numerosos países un excedente de mano de obra que en el siglo pasado y antes de la primer guerra mundial era absorbido por un régimen de colonización interna y por las migraciones hacia los países ávidos de trabajadores. Luego de esa guerra ambos medios fueron profundamente modificados por políticas nacionales de selección en cantidad y calidad; y

9) Perturbaciones en el mundo del trabajo por el desarrollo acelerado del maquinismo y técnica productiva:

Al intensificarse el uso de maquinarias y procedimientos científicos del trabajo que reducen rápidamente la cantidad de mano de obra necesaria por un lado y aumentan vertiginosamente la producción por el otro se produce una crisis de subconsumo, al disminuir la capacidad total de compra de los consumidores.

El Dr. Guillermo Watson en su trabajo "Causas de la desocupación" (1) en la segunda parte denominada Etiología hace un

(1) Guillermo Watson, obra citada.

interesante estudio de las causas generadoras del fenómeno de la desocupación. Divide dicho capítulo en cinco grandes títulos que agrupan los factores que originan el desempleo. Ellos son:

a) Causas primarias:

Analiza la influencia del maquinismo, las grandes fábricas y la división del trabajo y llega a la conclusión de que el fenómeno de la desocupación alcanza mayor intensidad en la edad contemporánea, dónde debido a la concentración del capital, con la aparición de grandes establecimientos productivos y la separación entre el trabajador y la propiedad de los medios de producción, adquiere la desocupación un estado endémico permanente. Considera también la gran especialización consecuencia de la concentración industrial, que origina mayores dificultades para volver a encontrar trabajo una vez que el trabajador es despedido.

b) Causas emergentes:

Estudia la influencia que tienen, el aumento de la población, las migraciones regionales e internacionales y la formación de los conglomerados urbanos. Llega a la conclusión de que si bien el aumento de la población puede ser causante de desocupación en algunos casos, es relativa la influencia del mismo debido a que el aumento de los habitantes se traduce en un mayor consumo que origina mayor producción. En cuanto a las migraciones si bien pueden constituir un alivio en los paí

ses con exceso de mano de obra, tomando en cuenta el aspecto económico, pueden resultar contraproducentes esos movimientos de población, por la disminución del poder total de compra que se origina en los mismos.

c) Causas derivadas:

Analiza los factores y determinantes económicos que originan o pueden originar la desocupación y llega a la conclusión general de que ella deriva de una irregular distribución de los servicios productivos y se halla relacionada con el sistema económico capitalista.

Entre los fenómenos de estructura o de coyuntura causantes de la desocupación cita los siguientes:

- 1) Principio del reemplazo del factor menos eficiente por el más;
- 2) Principio de sustituir el medio más costoso de producción por el más barato;
- 3) Desarrollo de la técnica (Descubrimientos científicos y geográficos);
- 4) Desarrollo de nuevas industrias;
- 5) Desigual distribución de recursos naturales, capital, réditos entre naciones o zonas de las mismas, variaciones del crédito, moneda, precios, etc.;
- 6) Variaciones en las estimaciones de los empresarios con falta de coordinación en las actividades productivas;
- 7) Desconocimiento del mercado de trabajo por los trabajadores;

- 8) Falta de educación profesional o deficiente;
- 9) Fluctuaciones estacionales en las industrias primarias.

Resumiendo las consecuencias producidas por estos factores tenemos: Eliminación de productores marginales, inercia de los costos a reducirse con la misma elasticidad que los precios; progreso tecnológico con reducción de mano de obra; concentración y monopolios económicos; ciclos económicos y crisis; liquidaciones forzosas; política de crédito favorable a la gran industria; eliminación de los productores independientes, pequeños y medianos; aumento de la desocupación entre los empleados y desocupación de segundo grado causada por la preexistente.

d) Causas orgánicas:

Este capítulo contiene el estudio de las variaciones estacionales e intermitentes como generadoras de desocupación. Ello se debe en algunos casos a la naturaleza de ciertos trabajos y en otros a razones técnicas. Entre las actividades más expuestas a los ciclos estacionales enumera a la agricultura, caza y pesca, a las actividades extractivas del subsuelo, a las industrias de productos del agro, a la de los metales, etc.

e) Causas extraordinarias:

Entre éstas menciona: 1) la supresión brusca de mercados exteriores (guerras, etc.); 2) precios de exportación insuficientes y 3) destrucción de frutos y plantas.

El Dr. A. G. Unsain en su tesis sobre "La Desocupación"(1)

(1) A. G. Unsain: "La Desocupación", obra citada,--

considera los siguientes factores como causantes del desempleo:

a) el maquinismo; b) la racionalización; c) las crisis económicas; d) los movimientos migratorios; e) el trabajo de las mujeres y los niños; f) jornada prolongada; g) proteccionismo; h) causas climáticas; i) siniestros, incendios, quiebras, desastres agrícolas, etc.; j) variación en los precios, especulación, cambios en la moda, etc.

La encuesta parlamentaria sobre el desempleo realizada en Italia (1) mencionó las siguientes causas generadoras de todas las manifestaciones del desempleo en ese país:

a) Causas mediatas de insuficiencia del empleo:

1) Demográficas: En los últimos treinta años se registró en Italia un aumento considerable del porcentaje de población activa, debido al proceso gradual de envejecimiento de la población, ya que el promedio de duración de la vida se elevó de 35,4 años en 1881-1882 a más de 66,5 años en 1933-1935. Este fenómeno del incremento de la población en edad de trabajar complicó el problema por los siguientes factores: a) Aumento en el número de personas que prefieren un trabajo dependiente; b) Incorporación de mayor número de mujeres al proceso productivo; c) Disminución del movimiento migratorio hacia otros países. Todos estos factores provocaron una mayor oferta de mano de obra no absorbida por la capacidad del país.

2) Económicas: Los principales factores económicos determinantes de la desocupación crónica en Italia son los siguientes: a) Escasez de posibilidades para realizar inversiones; b)

(1) Revista Internacional del Trabajo - Junio 1953 - obra citada.

Disminución de las inversiones internacionales; c) Gran destrucción de equipos durables durante la guerra; d) Lenta evolución de la agricultura y de la industria; e) Bajos rendimientos medios de la productividad humana; f) Malas costumbres introducidas por la inflación; g) Mantenimiento de una estructura productiva formada por empresas de dimensiones antieconómicas; h) Fuertes gravámenes derivados de las necesidades asistenciales; i) Desequilibrios económicos entre diversas zonas y entre agricultura e industria.

3) Sociales: Menciona: a) Obstáculos que se oponen a la movilidad de la mano de obra; b) Falta de un eficaz sistema de colocaciones y c) Falta de un sólido sistema de orientación y formación profesional.

b) Causas inmediatas de insuficiencia del empleo:

1) Demográficas: a) Repatriación de las personas establecidas en las colonias; b) Repatriación de los ex-combatientes y c) Licenciamiento del ejército.

2) Económicas: a) Proceso de readaptación de la estructura productiva, desde su faz autárquica a la cosmopolita y b) Reconvención de las instalaciones bélicas.

3) Técnicas: Intensificación del proceso de mecanización de las actividades con reducción de la mano de obra.

Habiendo mencionado anteriormente algunas clasificaciones de las causas que engendran el fenómeno de la desocupación, podemos intentar hacer a continuación un análisis más detallado del conjunto de los principales factores determinantes de esa

situación, agrupados en siete rubros amplios:

- a) Causas económicas;
- b) Causas demográficas;
- c) Causas naturales orgánicas;
- d) Causas sociales e instituciones;^{ALES}
- e) Causas políticas;
- f) Causas técnicas; y
- g) Causas eventuales.

a) Causas económicas:

Son todas aquellas que derivadas de la estructura económica capitalista de libre empresa, provocan o pueden provocar el fenómeno moderno de la desocupación en todas sus manifestaciones y grados.

Consideremos primeramente las causas económicas desde el punto de vista de las principales teorías económicas. Podemos resumirlas en cuatro grandes divisiones:

- 1) Teoría económica clásica (estática);
- 2) Teorías del ciclo económico;
- 3) Teoría keynesiana; y
- 4) Teorías socialistas.

1) Teoría económica clásica:

Al hablar de economía clásica no significa que existe un solo cuerpo homogéneo de teorías. Siempre han existido distintos modos de ver y resolver problemas teóricos y prácticos según la escuela clásica a que pertenecen los economistas. No -

obstante ello, existen unos rasgos típicos que caracterizan a todas las escuelas clásicas:

a) La figura del empresario que movido por el incentivo del beneficio combina los factores productivos y la técnica de manera tal que se llega a obtener, en un punto de equilibrio, el máximo del producto social a repartir con el pleno aprovechamiento de todos los factores;

b) El principio de la libre concurrencia que en términos generales se alcanza cuando en el mercado concurren libremente muchos compradores y vendedores que considerados individualmente representan una fracción muy pequeña de las operaciones no alterando la conducta de cada uno de ellos el precio y siendo las mercancías intercambiadas, homogéneas y sustituibles;

c) El liberalismo económico, es decir libertad económica absoluta y prescindencia del Estado que se limita a establecer solamente algunas condiciones fundamentales de carácter político o jurídico para garantizar un libre y eficaz funcionamiento de la economía. Este principio va acompañado de la no interferencia de los sindicatos obreros u organizaciones patronales.

Quando se produce la desocupación según el pensamiento clásico?

Se produce el fenómeno de la desocupación por causa de ciertas interferencias o rigideces del sistema económico que impiden que la distribución sea la óptima de acuerdo al punto de equilibrio alcanzado. La principal explicación que daban a ra de que aparecía el fenómeno a consecuencia de salarios excesivos en relación al rendimiento del trabajo.

Según la teoría clásica se demuestra que el salario tiende a igualar a la productividad marginal del trabajo. Pues bien habrá desocupados por una rigidez del sistema económico que se manifiesta cuando los trabajadores ya sea individualmente o por la acción de los sindicatos se niegan a aceptar el menor salario que corresponde al descenso de la productividad marginal de su trabajo y al no poder el empresario pagar un salario superior ocupa a menos trabajadores produciéndose el fenómeno que estudiamos. Se debe entonces la desocupación a que el salario correspondiente al producto marginal que se podría obtener si los desocupados lo aceptaran, no es suficiente para persuadirlos a que trabajen, es decir, para vencer sus resistencias al trabajo.

Según los clásicos funcionando libremente sin trabas y rigideces el sistema económico no cabe la desocupación involuntaria salvo la de ajuste (friccional) que es transitoria.

Explicaban de esta manera la desocupación transitoria. Si para alcanzar los empresarios el óptimo de producción aplicando las innovaciones técnicas que aumentan el rendimiento del capital necesitaban recurrir a nuevos ahorros de la comunidad y si éstos solamente se los proporcionaban a una tasa superior era necesario, para no afectar sus beneficios, que los salarios bajaran para compensar el aumento de la tasa de interés. Para llegar a obtener el máximo de beneficios se veía obligado el empresario a desplazar una parte de los ocupados y el resto de los ocupados a soportar salarios más bajos, originándose una cierta desocupación. Pero ésta no era la situación de equili-

brío pues a medida que los empresarios aplicaban las nuevas innovaciones empleaban a los desocupados llegándose a un punto de equilibrio con plena ocupación. Por efecto de esta demanda de trabajo tendían los salarios a subir y los precios de las mercancías a bajar debido a la mayor oferta de la producción, pasando en consecuencia en la etapa última el fruto de las innovaciones técnicas a la comunidad, ya sea en forma de aumentos de salarios o bien de menor precio de los artículos. Al negarse los trabajadores a aceptar los salarios bajos de la primer etapa, adquiere entonces la desocupación un carácter permanente y persistente.

Otra causa de la desocupación que surge de las teorías clásicas y que no fué considerada directamente por ellas, sino por el economista John Keynes lo encontramos en el fenómeno inverso, de la demanda de ahorro por parte de los empresarios.

Gran oferta de ahorro ofrecida a los empresarios por un lado y por el otro una técnica productiva que no progresa con gran intensidad y que provoca una disminución en la demanda de capitales y que solo podría aumentarse en el caso de que descendiera la tasa de interés. En este caso se produce la desocupación por una rigidez provocada por la tasa de interés que se resiste a descender en la medida suficiente para mover al empresario a utilizar una cantidad adicional de capital que proporcione nuevas fuentes de trabajo.

Además sostenían que las perturbaciones causadas a la libre concurrencia y al comercio internacional basado en la división del trabajo, por la acción de concentraciones monopolísticas que dominaban el mercado y por la intervención del estado

en las actividades económicas fijando precios mínimos o estableciendo derechos protectores aduaneros, originaba indirectamente el fenómeno de la desocupación al no alcanzarse el óptimo de producción.

2) Teorías del ciclo económico:

Los clásicos y neoclásicos trataron de explicar la forma típica de crecer de la economía capitalista, con sus fases ascendente y descendente por medio de sus teorías del ciclo económico.

El ciclo económico es en realidad la forma de crecer del capitalismo y se caracteriza por movimientos ondulatorios de la actividad económica con períodos de dilatación de los ingresos, producción y ocupación seguido de períodos de contracción de estos elementos, con pérdida de recursos productivos y gran desocupación.

Al estudiar las causas de esos movimientos ondulatorios de la actividad económica clasificaron las mismas en dos grandes grupos:

a) Factores exógenos, es decir factores ajenos al sistema económico. Ej. Cambios de las cosechas agrícolas, las guerras, inventos y descubrimientos, aumentos en la oferta del oro y variaciones en los gustos y modas de los consumidores. Estas causas del ciclo no se originan en el funcionamiento común del sistema económico sino que provienen de afuera, por la acción de fuerzas aisladas pero poderosas para engendrar reacciones económicas.

b) Factores endógenos: Es decir factores que se originan en el propio funcionamiento del sistema económico, se producen dentro de él y son capaces de originar el ciclo. Aquí se comprueba una incongruencia de la doctrina clásica; por un lado sostienen que la libre concurrencia conduce a un punto de equilibrio con óptimo de producción y ocupación y por el otro llegan a la conclusión de que el ciclo económico proviene de reacciones económicas producidas dentro y por la estructura económica capitalista.

Una vez producidas las perturbaciones por la acción de los factores antes mencionados se reflejan las reacciones económicas con cambios en el volumen de la producción, crédito bancario y en su velocidad de circulación, cambios en la demanda, en las ganancias y salarios, en el alza y baja de los precios, etc. Esas reacciones se tornan acumulativas ya que una vez iniciado el proceso y debido al sistema financiero e industrial, los cambios se desarrollan a un ritmo cada vez más intenso, cubriendo áreas mayores.

Las teorías más conocidas del ciclo estudian especialmente los movimientos del mismo en los países altamente industrializados y podemos reunirlos en cuatro grupos:

a) Causas reales: Se produce el ciclo por cambios en las condiciones económicas reales tales como un nuevo método de producción o un cambio en los gustos de los consumidores. Si estas causas se presentan con gran intensidad modifican las previsiones de los empresarios y se transforman en agentes eficaces de las fases del ciclo. Encontramos dentro de este gru-

po:

1) Teorías de la innovación:

Las teorías de Joseph Schumpeter expuestas en sus libros "Teoría del desenvolvimiento económico" (1934) y en su tratado "Business Cycles" (1939) referentes a la posibilidad de que un cambio tecnológico pueda ser una causa suficiente de fluctuación cíclica, puede considerarse representativa de todas las obras que analizan el mismo problema. El factor motor o dinámico en la vida económica se halla dado por las innovaciones tecnológicas que, ponen en movimiento fuerzas que tienen más intensidad que las que llevan al equilibrio, y así aumenta en forma acumulativa la actividad en la faz ascendente y se mantiene ésta mientras las innovaciones se llevan a la práctica. Luego se produce la dislocación en la relación de precios provocada por el fin del período de gestación y se origina la contracción con su secuela de quiebras, desocupación, etc. mientras la sociedad se adapta a los cambios que exigen las innovaciones.

Entre los teóricos que atribuyen la causa del ciclo al factor innovación encontramos también al economista sueco Gustavo Cassel quién, en su teoría no monetaria de la sobreinversión, atribuye la faz descendente del ciclo a la inversión excesiva operada en la última parte de la expansión que resulta mayor que las ofertas disponibles de capital.

2) Principio de aceleración:

Se explica la observación generalizada de que la producción de bienes de capital fluctúa con mayor violencia e in-

tensidad que las de los bienes de consumo por "el principio de las fluctuaciones intensificadas de la demanda derivada, o más sencillamente, el principio de aceleración" (1). Según este principio los cambios en la demanda de la producción de bienes durables de capital o de consumo tienden a producir modificaciones cada vez mayores en la demanda de los bienes durables mismos. Quiere decir que al producirse un aumento en la demanda de los bienes durables de consumo (automóviles, casas, etc.) se produce una intensificación acumulativa en la demanda de bienes durables (equipos, etc.), por parte de los sectores que intervienen en todo el proceso de fabricación de aquellos. Mientras ello ocurra, nos encontramos en la faz ascendente del ciclo, pero no tardará mucho para que la demanda del consumidor final se reduzca produciéndose fluctuaciones intensas en los estadios más altos, es decir más lejos del consumidor, originando cierre de casas industriales y desocupación, sobre todo en las firmas productoras de bienes de capital durable.

Esta teoría es considerada como una hipótesis pero no ha sido realmente comprobada. El economista inglés R. E. Harrod sostiene que este principio que él denomina "de relación" ocupa un lugar importante entre las causas del ciclo.

3) Factores meteorológicos y la agricultura:

Algunos economistas tales como el inglés W. Stanley Jevons afirmaron que las variaciones en la atmósfera del sol, manifestadas en la frecuencia y magnitud de las manchas solares, constituían la causa de los movimientos ondulatorios de -

(1) J. A. Estey: "Tratado sobre los ciclos económicos", Pág. 165.

la industria y de la actividad en general, a través de la influencia de la radiación ultravioleta y actividad magnética en la salud, vitalidad y actividad mental de la gente, produciéndose de esta manera las fases de optimismo y pesimismo que constituyen un factor importante del ciclo. A su vez el economista norteamericano Henry L. Moore, que fué el más firme exponente de la teoría que asigna como causa fundamental de los ciclos económicos a las variaciones de las cosechas agrícolas, sostenía que principalmente en los países que dependían en grado sumo de la agricultura, los aumentos en los volúmenes de las mismas ocasionaban una faz de prosperidad no solamente en esa actividad primaria sino también por efecto derivado, en las otras actividades y viceversa, las épocas de malas cosechas coincidían con períodos de depresión.

b) Causas psicológicas:

Se agrupan en esta teoría todas aquellas que consideran que los ciclos son originados no por cambios en las condiciones económicas reales, sino por errores de previsión y predicción en que incurren los empresarios. En épocas de auge los comerciantes se inclinan a exagerar sus previsiones de ganancias presentes comparadas con las de otros y en épocas de depresión ocurre el fenómeno inverso.

La causa de estos errores de previsión y cambios en la actitud mental de los individuos hacia la realidad previenen de dos aspectos propios de la economía capitalista. En primer lugar el proceso de producción es de larga duración e indirecto y en segundo lugar existen una gran cantidad de empresarios in

dependientes, especializados en algún proceso productivo de la actividad económica, que toman las decisiones según sus estimaciones y cálculos de ganancias.

Es así que se pueden producir los períodos de auge y depresión debido a que los artículos no se hacen por orden directa del consumidor, sino por adelantado, anticipándose a la demanda y los hechos previstos y esperados pueden no coincidir con la realidad.

Las otras teorías consideran a estas manifestaciones psicológicas como factores coadyuvantes al desarrollo del ciclo pero no como la causa principal.

c) Causas monetarias:

Según estas teorías se origina el ciclo por variaciones de la oferta total de dinero debido a la acción del sistema bancario de las grandes comunidades bancarias. Llegan a la conclusión de que los ciclos económicos con sus fases de prosperidad y depresión son originados en los países con sistema de banca moderna, por la oferta monetaria elástica capaz de producir expansión y contracción del circulante, lo que a su vez repercute en los movimientos de la actividad económica. Y que esos vaivenes son debidos a la conducta normal de los bancos que se maneja por el estado de las reservas y sin controlar racionalmente la oferta monetaria en bien de la estabilidad. Esas variaciones de la oferta de dinero pueden actuar en el sistema económico por medio de cambios en la demanda efectiva, por medio de la tasa de interés o por sus efectos en la -

producción de bienes de capital.

En el primer caso que fué expuesto por el economista inglés K. G. Hawtrey, durante el período de auge, los Bancos cuentan con grandes reservas y conceden créditos sin restricciones a los empresarios quienes dilatan sus planes de producción aumentando la ocupación de los trabajadores. Durante este período aumenta el gasto de la comunidad, es decir la demanda efectiva, suben los precios y como los costos no suben con la misma intensidad por la rigidez relativa de los salarios y el interés, aumentan las ganancias de los empresarios y las inversiones. Todo este proceso de prosperidad se desarrolla mientras los bancos estén dispuestos a aumentar el ingreso mediante la expansión del crédito. Al intensificarse este proceso disminuye el efectivo de los bancos y entonces éstos frenan los préstamos mediante la elevación de la tasa de descuento. Al disminuir las disponibilidades los comerciantes reducen sus pedidos provocando desocupación entre los productores. Se origina en los trabajadores que se encuentran ocupados en las industrias productivas las primeras contracciones de sus ingresos lo que ocasiona disminución de su demanda efectiva y a su vez esta reducción, produce un proceso acumulativo, que se traduce en última instancia, en una baja general de la producción y desocupación de las fuerzas del trabajo.

En los otros casos se combina la teoría puramente monetaria, que comentamos antes, con la teoría no monetaria del principio de aceleración, que reflejaba la variación extraordinaria en la producción de bienes de capital (edificios, maquina-

rias, etc.) en comparación con la de bienes de consumo. Esta teoría se conoce con el nombre de "la sobreinversión monetaria y la estructura de la producción" y su principal exponente es el economista F. A. Hayek. Según esta teoría, la principal causa que produce los movimientos ondulatorios de la actividad económica, es la gran elasticidad incontrolada del crédito facilitado por la banca moderna que puede producir una variación del volumen de la inversión independiente del ahorro de la comunidad y que esas variaciones son más intensas en las industrias dedicadas a la producción de bienes de capital, es decir, las etapas más alejadas del consumidor.

d) Teorías del subconsumo:

Dentro de este tipo encontramos una serie de teorías que van de las ingenuas, elaboradas por economistas no profesionales, las del ahorro excesivo de los economistas Foster y Cat-chings, hasta la moderna elaborada por el economista J. M. Keynes caracterizada por un examen más científico de los términos ahorro e inversión.

Según estas teorías la causa principal de las crisis es la incapacidad de los consumidores para adquirir los productos ofrecidos por la industria y el comercio a precios que cubran sus costos; es decir que los empresarios encuentran dificultades para colocar sus existencias a precios remunerativos. Estas teorías sirvieron de base al Plan Townsend y al New Deal Norteamericano. Según estas teorías, la causa principal del ciclo se debe a una falla fundamental del sistema de precios -

que origina un poder de compra crónicamente inadecuado. La variante de los economistas Foster y Catchings sostiene que luego de pagarse los factores de la producción por su intervención en el proceso, ese poder de compra no se gasta, siendo el ahorro resultante la causa de que los bienes no puedan venderse.

Ya consideradas brevemente las distintas teorías del ciclo, dada la naturaleza y alcance de este trabajo, veamos también en forma muy somera sin perjuicio de ampliarla en el próximo capítulo al considerar el desempleo cíclico, qué ocurre en la faz descendente del ciclo. Cuando nos encontramos en la última etapa del período de auge empiezan a actuar fuerzas depresivas que debilitan paulatinamente las fuerzas acumulativas que habían originado la faz ascendente. Disminuye la utilidad de los empresarios y el optimismo anterior de ellos va cediendo para dar paso a un pesimismo y contracción de las compras. Contribuye a acentuar la depresión la restricción de los créditos bancarios. Al disminuir la producción los ingresos de los factores se reducen originando un subconsumo que se traduce en un abarrotamiento de las mercaderías en los comercios y en el cierre de numerosas empresas, provocando la típica desocupación cíclica que es la más penosa y difícil de solucionar.

3) Teorías keynesianas.-

Consideramos aparte las teorías del economista inglés contenidas principalmente en su famoso libro "Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero" por la gran influencia ejercida en el pensamiento económico moderno, por la

considerable efervescencia doctrinaria que originaron y porque sirvieron algunas de sus soluciones prácticas como medios de acción de los gobiernos para conjurar crisis económicas o bien tratar de estabilizar las inversiones y la producción.

El fin primordial de su teoría general es explicar las variaciones del nivel de ocupación. Una de las fallas fundamentales del sistema económico, cual es la desocupación persistente que se acentúa en la faz descendente del ciclo, con grave pérdida de fuerzas productivas, es objeto de primordial estudio en su tratado.

Como causa fundamental de la tendencia hacia la desocupación crónica enuncia "la riqueza misma de las grandes comunidades industriales" (1). Veamos en forma detallada como explica Keynes la causa económica principal generadora de la desocupación.

Primeramente nos referiremos a su discusión teórica para luego tratar brevemente la explicación que da del ciclo, al final de su obra, en las llamadas notas sobre el ciclo.

Según Keynes la desocupación no es un fenómeno voluntario provocado por la resistencia de los trabajadores a recibir salarios más bajos como sostenían los clásicos sino que su origen lo encontramos en la "insuficiencia de la demanda" para absorber toda la producción que se logra en una situación de pleno empleo de los factores productivos. Es decir que en realidad Keynes es un economista que puede ser ubicado dentro de la teoría del "subconsumo".

Cuando la demanda es insuficiente, se contrae la produc--

(1) Raúl Prebisch: "Introducción a Keynes", Fondo de Cultura Económica, México, Pág. 9.

ción del sistema económico produciéndose la desocupación y en cambio cuando aumenta la demanda de la comunidad, como consecuencia de nuevas inversiones de capital privado o público aumenta la producción, se van absorbiendo los desocupados y se tiende a llegar a la plena ocupación. Porqué se produce esa insuficiencia de la demanda, causa de la desocupación?

Se produce por una ley psicológica fundamental obtenida de la comprobación por la experiencia, especialmente en las fluctuaciones cíclicas, y del conocimiento de la naturaleza humana que nos dice que cuando aumentan los ingresos de la comunidad, ésta incrementa sus gastos en consumo pero no en la misma proporción que el aumento recibido. En la faz ascendente del ciclo suben los ingresos de los factores de la producción y sobre todo durante la primer etapa mantiene la gente su nivel de vida habitual, aumentando en consecuencia sus ahorros. Y en los períodos de depresión al disminuir los ingresos se reduce el ahorro más intensamente pudiendo llegar a cero o aún llegar a utilizarse las reservas hechas en períodos anteriores para casos eventuales, lo que amortigua los efectos de las crisis. Si ese ahorro, es decir la parte de producción que no se consume, se invirtiera no habría inestabilidad del sistema económico y se podría llegar al pleno empleo. Al no crecer las inversiones en la medida necesaria, la demanda será insuficiente y la producción y ocupación será inferior a la que se podría obtener dado los recursos y la técnica productiva.

Porqué no aumentan las inversiones a un punto tal que mantengan en pleno empleo a los factores productivos, eliminando

la desocupación?

Debido a que si aumentan las inversiones, su crecimiento tiende a disminuir la eficiencia marginal del capital, tanto porque baja la estimación de los beneficios futuros como porque sube el costo de producción, y al no descender la tasa de interés al tipo necesario para que se realicen las inversiones de menor rendimiento, indispensables para alcanzar el ideal de la plena ocupación, se mantiene la desocupación crónica propia de las grandes comunidades modernas. Al no realizarse entonces las inversiones suficientes, queda una parte de la riqueza sin consumir representada por el ahorro y que tiene su origen en la escasa propensión al consumo de la comunidad, lo que determina una reducción de nivel de ocupación alcanzado en ese entonces, a un nuevo punto de equilibrio inferior, en el que se nivela el ahorro con las inversiones. Este último proceso lo explica Keynes con su teoría del multiplicador.

Atribuye Keynes los movimientos ondulatorios de la actividad económica que caracterizan al ciclo a la forma como fluctúa la eficiencia marginal del capital. Esta consiste en la relación entre el rendimiento futuro que se espera estimativamente de una unidad adicional de capital y su costo. Se refiere Keynes a como termina la faz ascendente del ciclo, y atribuye la contracción cíclica de la actividad económica, al súbito colapso producido en la eficiencia marginal del capital que más ha contribuido a la expansión de las inversiones, debido a la desilusión y pesimismo operado en los empresarios al producirse dudas sobre los rendimientos que habían estimado obtener

de las inversiones. Al reducirse éstas disminuye la ocupación y el ingreso en todas las actividades directamente afectadas, lo que a su vez provoca reducción en la demanda efectiva en las ocupaciones secundarias y así sucesivamente, originando una crisis con desocupación de los factores productivos.

Entre los economistas neoclásicos que disienten del punto de vista de Lord Keynes acerca de las causas de la desocupación y de los medios para combatirla, podemos citar al Profesor Frederick von Hayec, quién en una reciente conferencia celebrada en nuestro país (1), al tratar el tema de la ocupación plena e inflación, expresó que las políticas actuales de pleno empleo conseguidas mediante la presión monetaria, si bien logran ese importante objetivo social a corto plazo, en períodos de tiempo más prolongados originan posiblemente un descenso del nivel de ocupación si no se recurre permanentemente a la expansión monetaria.

Manifestó que en un estado de desocupación general, la expansión monetaria dá resultados positivos, pero que cuando ella se limita a ciertas industrias, ocupaciones o localidades y no adquiere proporciones significativas, la adopción de esos expedientes de la política económica no origina a la larga los mismos efectos favorables.

Aseveró que la desocupación puede ser la consecuencia de la circunstancia de que la distribución del trabajo no es igual a la distribución de la demanda, es decir los gastos en bienes y servicios. Mientras se mantiene la presión monetaria una

(1) "Mercurio" - Publicación de la Cámara Argentina de Comercio - Buenos Aires, 6/5/1957, Pág. 3/4 - Año 1 - Nº 38.
"Ocupación plena, intervencionismo estatal e inflación".

parte de los gastos puede elevar la demanda por la clase de servicios ofrecidos por los parados, pero tan pronto como finaliza la expansión se manifiesta un desequilibrio entre la distribución de la demanda y la oferta. Por ello, propone una re distribución de la fuerza trabajadora en un sistema de economía libre.

Durante el proceso expansionista los trabajadores serán atraídos por aquellas ocupaciones dónde más se vierten los gastos, originándose un desplazamiento de la mano de obra, que probablemente, al finalizar los estímulos, permanecerá desocupada en su mayor parte. Ello es debido a que en el período de auge los factores productivos se dirigen hacia las industrias de bienes de capital, quienes los ocupan en mayor proporción que la permitida por su capacidad permanente, siendo, en consecuencia, esa cantidad de recursos superior a la parte de los ingresos que bajo un sistema de plena ocupación será ahorrada y destinada a la inversión. Para mantener ocupado a esos recursos es indispensable que continúe la expansión crediticia, lo que desemboca en la inflación o bien provoca desocupación en mayor volumen de lo que hubiera ocurrido de no haberse adoptado esa política.

En ello reside la causa de la desocupación que afecta a varios países. La distribución de la mano de obra no se adapta a la distribución de la demanda y produce un desajuste al estabilizar la política monetaria.

Para lograr un régimen estable de alto nivel de empleo que no dependa de la inflación es necesario según su opinión,

adecuar la distribución de los trabajadores a la forma en que se gastarán los ingresos totales en un sistema de libertad económica.

4) Teorías Socialistas:

Agrupamos bajo esta denominación todas las escuelas económicas que tienen como común denominador la socialización de los medios de producción, siendo los planes de producción y el consumo organizados por una autoridad central.

Según estas teorías la causa de las crisis periódicas, con la desocupación que engendran, proviene del funcionamiento del sistema capitalista de libre empresa.

Carlos Marx en su libro "El Capital" considera entre otros estudios sus conocidas leyes de la pauperización creciente, de la concentración capitalista, el principio de la plusvalía, etc.

Conforme a estas teorías, debido a la apropiación privada de los medios de producción por parte de una minoría, los trabajadores se ven forzados a ofrecer su labor personal como una mercancía. El excedente de su producción individual, constituido por lo que Marx denomina el plus-valer es retenido por los empresarios quienes se enriquecen con trabajo ajeno. Al aplicar los métodos técnicos requeridos por el desarrollo de la industria y hallándose los instrumentos de producción en poder de los capitalistas, aumenta por un lado la desocupación creando un creciente pauperismo de las masas trabajadoras y por el otro lado se concentran en pocas manos los fuertes capitales.

Según estas teorías de funcionar plenamente la libre competencia se origina inevitablemente la desocupación debido a la concentración de los medios de producción, en grandes empresas monopolísticas, que determinan los precios y la producción al nivel que les procuran el máximo de ganancias. En la lucha económica que se entabla para conseguir el dominio del mercado se eliminan, en primer lugar, las empresas marginales y paulatina mente las empresas medianas, que no pueden resistir la competencia de las de grandes dimensiones, hasta que las pocas que quedan llegan a celebrar acuerdos de fijación de zonas, de precios, volúmenes de producción, etc. En todo este proceso se origina, por el cierre de los establecimientos pequeños y medianos, desocupación.

Desde otro punto de vista, al obrar individualmente cada capitalista, impulsado por su afán de lucro, aumenta la producción de acuerdo a sus estimaciones personales sobre la tendencia futura del mercado y al equivocarse en sus previsiones y no haber una autoridad central que encauce y dirija el proceso, se originan las crisis de superproducción provocando desocupación y miseria entre los trabajadores.

Además según esas teorías el incremento de la producción estimula el aumento de la población originándose un exceso de oferta de mano de obra, lo que produce baja de salarios, pauperismo y desocupación.

Consideremos ahora las causas económicas de la desocupación clasificando a los países con estructura de mercado libre, según el grado de desarrollo alcanzado por sus economías, en

dos grandes tipos?

- a) Países altamente industrializados (Países del centro);
- b) Países insuficientemente desarrollados (Países de la periferia).

a) Países altamente industrializados:

Comprendemos dentro de esta denominación todos aquellos países, algunos con más intensidad que otros, cuyas economías se han desarrollado a un alto grado y que cuentan con capital suficiente para aplicar la técnica moderna en todas las etapas de la actividad económica, aumentando la productividad necesaria para elevar el nivel de vida de sus habitantes. Dentro de este grupo de países hay algunos que cuentan con más capitales que otros para realizar las inversiones que requieren las innovaciones técnicas, o bien cuentan con un gran mercado para su producción y hay otros que dependen del comercio exterior para colocar su producción industrial, pero no obstante estas diferencias los caracteriza la integración de sus economías y gran disponibilidad de capital per cápita para emplear productivamente a la mano de obra activa. Es en estos países donde se producen con mayor nitidez los movimientos ondulatorios típicos de la forma de crecer de la economía capitalista. Según las teorías modernas se le atribuye el papel dinámico, en los movimientos del ciclo, a las variaciones del volumen de las inversiones.

Entre las principales causas del desempleo en este grupo de países encontramos:

- 1) Insuficiencia de la demanda efectiva;
- 2) Inestabilidad de las inversiones;
- 3) Descenso de las exportaciones industriales;
- 4) Excesiva acumulación y liquidación de inventarios;
- 5) Cambios de la demanda;
- 6) Tendencias monopolísticas;
- 7) Zonas de depresión económica; y
- 8) Perturbaciones causadas por la inflación.

1) Insuficiencia de la demanda efectiva:

Se produce la desocupación porque la demanda de bienes y servicios es insuficiente para utilizar todos los recursos disponibles, es decir para emplear a toda la población económicamente activa de la comunidad.

Veamos de qué manera se puede producir el desempleo como consecuencia de esa insuficiencia de la demanda efectiva.

En un determinado momento, el nivel del empleo depende del nivel de la producción y a su vez éste está sujeto al producto de las ventas que realiza el productor.

Considerando todo el conjunto de la economía, si la demanda total de todos los compradores (incluyendo al Estado y a los importadores de otros países) en forma de gastos en bienes de consumo y servicios no alcanza a cubrir el total de desembolsos efectuados por los productores, que incluye los fondos de amortización para mantener intacto el capital, los impuestos, salarios, rentas, intereses y beneficios abonados a todos los factores de la producción, se originará una reducción en

la producción con el desempleo consiguiente.

Entre los compradores, el grupo más importante se halla -
dado por el de los consumidores. Y como el volumen de gastos
de éstos depende de sus ingresos, se logrará una estabilidad -
en la demanda de artículos y servicios al estabilizar aquellos.

No se producirá solamente desempleo por reducción de los
gastos de consumo pues hay que tener en cuenta que ellos cons-
tituyen un solo aspecto del problema.

Los gastos de la producción se hallan integrado por: 1) Pa-
gos a los trabajadores, parte de los cuales constituyen su de-
manda de bienes y servicios; 2) Pagos al gobierno, en forma -
de impuestos; 3) Pagos a otros países en concepto de importa-
ciones, renta, interés, etc. y 4) Beneficios de la empresa y
fondos de reposición del activo.

Existe, entonces, un vacío entre el costo total de la pro-
ducción y los gastos de los consumidores. Se cubre el mismo -
con aquellos gastos no considerados de consumo, que son tres:
a) Inversiones de capital por parte de los particulares, que -
estudiamos en el próximo punto; b) Compras del extranjero, es
decir exportaciones del país y c) Gastos del gobierno.

La característica primordial de estos gastos es su falta
de estabilidad que provoca grandes fluctuaciones en los gastos
totales y por consiguiente en el volumen de la producción, em-
pleo e ingresos.

Las compras del exterior dependen de la demanda que haya
en esos países, de manera tal que si ésta se reduce como vere-
mos al estudiar el desempleo provocado por la disminución de

las exportaciones, se produce una merma en los gastos provenientes de esa fuente y resulta imposible para los productores vender su producción, viéndose obligados a despedir personal y reducir la producción. Se comprueba aquí la interconexión de la economía mundial y como una depresión en algún país produce efectos en primer lugar en los países con los que comercia y luego se extiende por etapas sucesivas a los demás, al reducirse el comercio internacional.

Los gastos del Gobierno dependen de las decisiones políticas que adopten los mismos. Al reducirse sus gastos, permaneciendo constante los otros gastos, se origina el proceso de reducción de la producción en la forma antes mencionada.

Este tipo de desempleo basado en la insuficiencia crónica de la demanda de bienes y servicios se manifestó principalmente en la crisis de la década del treinta.

En la actualidad no se presenta en gran escala dado que los gobiernos han emprendido después de la última guerra una eficaz acción nacional e internacional para combatirlo.

2) Inestabilidad de las inversiones:

En una economía de libre empresa las decisiones de ahorrar e invertir no se hallan espontáneamente unidas, siendo muy independiente una de otra y dependen de la determinación de un gran número de personas.

Hemos visto en el punto anterior que para cubrir el vacío que se forma entre el costo total de la producción y los gastos de consumo uno de los principales gastos se halla dado por

las inversiones de capital. Dependen éstas de la extensión en que se utilice el equipo productivo ya existente y de si los beneficios que se esperan obtener con las nuevas inversiones son lo suficientemente remunerativos como para justificar el aumento del equipo productivo.

Si por alguna de estas circunstancias o bien debido a una política fiscal que desanime las inversiones, el ahorro no se invierte queda una parte de la producción sin vender originando una disminución de ésta con la secuela de cierre de empresa, desocupación, etc. Este factor de desempleo se puede presentar en determinadas actividades económicas. En Bélgica durante los años 1950/1952 hubo bajas inversiones en la Industria de la construcción. Lo mismo ocurrió en los Países Bajos.

3) Descenso de las exportaciones industriales:

Ciertos países industriales al no contar con un mercado interno suficiente o bien porque se han especializado en la producción de determinados artículos, fincan su desarrollo económico en la colocación de gran parte de esos artículos en mercados exteriores. El comercio exterior constituye un elemento importante de su renta nacional.

Al descender el volumen de sus exportaciones, sea por causa de la reducción de la demanda del exterior, o bien por la competencia en el mercado internacional, se origina en un primer momento el desempleo en las industrias exportadoras, para extenderse luego sino se toman las medidas adecuadas, a toda la economía. Entre los países industriales que se encuentran

en esta situación encontramos: Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca, Austria, etc.

4) Excesiva acumulación y liquidación de inventarios:

Se origina la denominada "depresión de inventarios" en grandes acumulaciones de stock de mercaderías por parte de comerciantes, que lo acumulan en la presunción de que el alza de los precios va a continuar o bien como una medida precaucional luego de pasar por un período con sistema de control de precios y de abastecimiento.

Al disminuir la demanda de la comunidad, como consecuencia de los precios elevados por un lado, y por las medidas adoptadas por los gobiernos para combatir la inflación por el otro, viéronse obligados los comerciantes a vender sus existencias de mercaderías a precios en baja, lo que provocó en el período de liquidación una reducción de la producción con la desocupación consiguiente. Este fenómeno se presentó en E.E.U.U. luego de la guerra, al suprimirse los controles de precios en 1946 y en Alemania (Rep. Federal) durante la inflación que siguió a la reforma monetaria.

5) Cambios en la demanda:

Los cambios en la demanda derivados de variaciones en los gustos, modas, de los consumidores ocasionan transitoriamente, si se cuenta con un eficaz servicio del empleo, un desempleo en las industrias afectadas, por esas variaciones, pero a su vez proporciona aumento de la ocupación en las actividades hacia

donde se dirige la demanda.

6) Tendencias monopolísticas:

Al concentrarse la producción de algún artículo en una empresa o grupo de empresas coaligadas para evitar la competencia, la producción y los precios se fijan en aquel nivel que proporcione el máximo de utilidad para el monopolista. Esa rigidez de los precios de monopolio, además de trabar las transacciones de mercado libre, pueden originar desempleo en la industria de que se trate, al impedir la aparición de nuevas empresas que aumenten la producción y proporcionen nuevas fuentes de trabajo.

7) Zonas de depresión económica:

En algunos países que cuentan con un gran desarrollo industrial y en general alto nivel de empleo existen determinadas zonas denominadas de "depresión económica" donde la actividad económica se encuentra profundamente disminuida, con gran cantidad de desocupados, por la acción de varios factores:

a) Disminución progresiva de los recursos naturales como consecuencia de su utilización, como ocurre con depósitos de minerales, gas natural, campos petrolíferos, etc. Al agotarse, disminuye la actividad de esas zonas cuya fuente de trabajo estaba representada por esos depósitos y se produce gran desocupación. En E.E.U.U. existen cuatro zonas en estas condiciones: La de los grandes lagos, la polvorienta de las llanuras, la algodónera y las mesetas carboníferas del sur de los montes apa-

laches (1).

b) Descenso importante de las ventas de los pocos productos que constituyen la principal actividad de algunas regiones. Ciertas comunidades cifran su prosperidad en uno o dos renglones productivos y al producirse una reducción en la venta de los mismos, se contrae la producción y disminuye la ocupación. Se encuentran en peor situación las que dependen de la venta de bienes de capital que son los que más fluctúan en períodos de deflación, ya que en razón de su durabilidad las compras y renovaciones de equipos se pueden postergar con más facilidad. Algunas zonas que se dedican a un solo renglón de producción pueden verse seriamente afectadas por cambios en la demanda de ese bien. Ej. Sustitución de la seda por tejidos sintéticos, que perjudicó a vastas zonas del Japón, Francia, etc.

En Francia existen zonas de depresión en La Bretaña y la Meseta Central; en Suiza, en los Cantones Grisones y Valais; en Alemania sobre todo en Schleswig-Holstein; en Noruega, Finlandia y Suecia en sus regiones septentrionales.

En E.E.U.U. rige un reglamento del 29/6/1955 dictado por el Secretario de Trabajo, dónde se fijan los criterios que han de aplicarse para delimitar las zonas de desempleo importante (2):

"1) Número de solicitantes de empleos superior al de empleos vacantes en la región, siendo de esperar que tal situación persista en los dos o cuatro meses siguientes;

2) Número de desocupados igual o superior al 6 por ciento

(1) O.I.T.: "Campaña contra el desempleo", Ginebra, 1950, Pág. 126.-

(2) Revista Internacional del Trabajo, Julio/1956 - Política de los gobiernos desde 1950 (Pág. 19).-

de la mano de obra total;

3) La demanda prevista de mano de obra no agrícola en los dos o cuatro meses próximos denota un descenso del nivel del empleo o que no ha de aumentar la demanda en proporción notable;

4) El sobrante de mano de obra registrado o previsto no se debe esencialmente a factores estacionales o pasajeros".

8) Perturbaciones causadas por la inflación:

El fenómeno de la inflación, con el alza e inestabilidad de precios que acompaña, ocasiona además de una redistribución de los ingresos de la colectividad, importantes perturbaciones en la actividad productiva. Al aumentar los costos de producción las industrias dedicadas a la exportación se encuentran con serias dificultades para competir con sus similares del exterior, y en el caso de ser desplazadas del comercio internacional ven reducidas sus ventas con la consiguiente disminución de la producción y ocupación. En la actualidad se le presenta a Gran Bretaña una situación parecida. El Canciller del Tesoro ha dicho recientemente que si no aumenta la productividad en el campo industrial los aumentos de salarios no absorbidos por la misma incidirán en el coste de los artículos de exportación originando la probable pérdida de mercados exteriores, por la competencia de otros países que venden a precios más bajos.

En el mercado interno el alza de precios derivado de la inflación puede llegar a restringir la demanda efectiva y originar el proceso que ya hemos comentado al considerar el punto

"depresión de inventarios".

b) Países insuficientemente desarrollados:

Comprendemos dentro de este título a todos aquellos países que tienen "una fuerte proporción de su población activa - trabajando con escaso capital y productividad en la producción primaria y otras ocupaciones de trabajo barato" (1). Es extensivo el carácter que predomina en el desarrollo de estos países. Es necesario, para que el progreso adquiriera un carácter intensivo, que la técnica moderna se extienda a toda la población activa y cambie la composición de sus ocupaciones nivelando la productividad y los ingresos en todas las actividades económicas. En estos países los ingresos reales por persona son bajos, en comparación con los que existen en los países industrializados.

No todos estos países se encuentran en el mismo grado de desarrollo, ni cuentan con igual población y recursos naturales, pero existe un elemento fundamental común a todos ellos - que nos permite considerarlos englobado en la denominación de insuficientemente desarrollados. Ese elemento es la insuficiencia del capital indispensable para integrar sus economías, regular las innovaciones tecnológicas y elevar el nivel de vida de sus habitantes. La actividad predominante en estos países es la agrícola que goza de gran estabilidad pero se manifiesta en ella el fenómeno típico del subempleo ya estudiado en otro capítulo.

Las principales causas económicas generadoras de todas las

(1) Naciones Unidas - "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" - Méjico D.F., Pág. 6.-

manifestaciones de la insuficiencia del empleo son las siguientes:

- 1) Insuficiencia del capital;
- 2) Insuficiencia de otros recursos productivos;
- 3) Exceso de población agrícola en relación a los recursos;
- 4) Disminución de las exportaciones;
- 5) Transformaciones técnicas que reducen la demanda de productos primarios;
- 6) Resistencia a las innovaciones técnicas;
- 7) Obstáculos no salvados que dificultan el desarrollo; y
- 8) Efectos producidos por la inflación.

1) Insuficiencia del capital:

Se origina el subempleo y las otras manifestaciones del desempleo por la carencia de capitales suficientes para ser invertidos en las actividades productivas y poder diversificar e integrar sus economías, proporcionando empleo efectivo y productivo a la mano de obra activa, y elevando al mismo tiempo su nivel de vida.

En estos países las actividades secundarias y terciarias se encuentran poco desarrolladas y la población se concentra en la agricultura, donde trabaja con escasos equipos y con técnica en general atrasada, y en los servicios personales y comercio en pequeña escala.

Teniendo la agricultura un carácter de temporada se encuentran los trabajadores con el grave problema de la inactivi

dad temporal durante el período que dura el receso agrícola. Siendo baja la productividad media de estas actividades, los exiguos ingresos de los trabajadores se destinan al consumo y en consecuencia la tasa de capitalización es muy baja, lo que reduce la posibilidad de contar con el capital necesario para efectuar las inversiones que requieren el desarrollo económico.

En muchos casos, las posibilidades del desarrollo industrial comenzado, se ve trabada por la falta de capital genuino, no obstante coexistir suficiente capacidad de empresa por parte de los empresarios y los trabajadores que se dirigieron a las ciudades ante las perspectivas de trabajos seguros y mejor pagos, tienen que regresar al campo o bien permanecer desocupados en los centros urbanos.

2) Insuficiencia de otros recursos productivos:

El problema anterior, común a todos los países insuficientemente desarrollados, se complica cuando además de faltar el capital necesario, escasean los recursos naturales, o bien se agotan ellos por la aplicación de métodos de trabajo deficientes por su utilización natural.

3) Exceso de población agrícola en relación con los recursos:

En muchos países insuficientemente desarrollados, sobre todo en los del Asia, aumenta constantemente la población y al no haber oportunidades de empleo en las actividades industriales y comerciales, permanecen los trabajadores en las zonas agrícolas, donde la tierra cultivada es limitada, lo que origi-

na una intensificación del subempleo principalmente entre los agricultores que no disponen de tierras de su propiedad, y desempleo total entre los trabajadores golondrinas que no poseen tierras y que buscan empleos intermitentes en las granjas de otros, percibiendo salarios muy bajos.

4) Disminución de las exportaciones:

Casi todos los países insuficientemente desarrollados, para mantener su reducido nivel de empleo, cuentan con que las exportaciones de sus principales producciones mantengan un nivel estable en cuanto al volumen y al nivel de precios.

Veamos, en términos generales, que efectos produce la reducción de sus ingresos derivados de un descenso de las exportaciones.

Efectos directos. Si la proporción de mano de obra en la producción de artículos primarios es importante, al contraerse sus ingresos se puede llegar a reducir la producción de las pequeñas empresas subsistiendo las de dimensiones mayores, tal como ocurre en Malasia, con el caucho donde la baja del precio afectó más a las pequeñas plantaciones que a las grandes. En aquellos países que cuentan con producciones minoritarias, el efecto de la baja de los precios se nota con mayor intensidad, ya que la población activa ocupada en esas actividades es muy importante. Otro factor a tener en cuenta para determinar si el efecto de la baja de los precios se traduce en una disminución de los ingresos o en una menor producción posterior, se halla dado por el grado de elasticidad de la produccion

ción de acuerdo a las fluctuaciones de los precios. Si la elasticidad es grande, posiblemente se reduzca la producción, originando desocupación agrícola como ocurrió en Cuba en el año 1952, donde al bajar el precio internacional de su principal producción, el azúcar, en un 26%, disminuyó la actividad en un 30%.

Como efectos indirectos tenemos, una disminución del empleo y la producción en otros sectores de la economía derivado del menor ingreso de la mano de obra dedicada a las actividades exportadoras. Al contraerse las recaudaciones fiscales, se reducen los gastos públicos con su incidencia depresiva en la economía. Y por último, para remediar los perjuicios en la balanza de pagos desnivelada, los gobiernos deben adoptar una política monetaria y crediticia más firme.

El descenso de las exportaciones en estos países adquiere un carácter cíclico, por la dependencia de sus economías a las contingencias del comercio exterior.

5) Transformaciones técnicas que reducen la demanda de productos primarios:

Esta causa se halla relacionada con la anterior y es debida a que el constante progreso técnico en los países industrializados han reducido la proporción en que los productos primarios intervienen en el valor de los artículos manufacturados, traduciéndose en una menor demanda de aquéllos, con los consiguientes efectos en las economías de los países productores.

Este proceso se explica por las siguientes razones:

a) Aplicando nuevas y mejores técnicas productivas se logra elaborar en forma más refinada las materias primas que requiere el proceso productivo, empleando menos unidades de éstas en la composición del artículo final;

b) Por aplicación de esos procedimientos técnicos se logra una mejor aprovechamiento y utilización de las materias primas y subproductos;

c) En campos más vastos de la actividad industrial se van sustituyendo los productos naturales por materiales obtenidos por procedimientos sintéticos, tales como los nitratos, los plásticos y las fibras artificiales.

Al aumentar los ingresos en los centros industriales la demanda tiende a diversificarse, aumentando muy poco la destinada a alimentos y en cambio crece la destinada a la compra de artículos industriales y pago de servicios personales. De esta manera la importación de productos primarios en los países industriales tiende a crecer con menor intensidad que el aumento de su ingreso real.

6) Resistencia a las innovaciones técnicas:

En ciertos países insuficientemente desarrollados que cuentan con alguna producción que constituye uno de los principales rubros que les proporciona divisas a través del comercio exterior, debido a sus primitivos métodos productivos encuentran serias dificultades para competir con los artículos similares de países altamente industrializados.

El único camino que les queda para no perder los mercados

exteriores es el de aplicar paulatinamente aquellas innovaciones tecnológicas que les permitan reducir los costos y aumentar la producción en calidad y cantidad. Sin embargo y debido a las resistencias opuestas por los sectores laborales organizados, ante el temor del paro tecnológico que veremos en el próximo capítulo, no pueden llevar a la práctica las transformaciones técnicas indispensables, con la consiguiente posibilidad de perder sus mercados y tener que reducir su capacidad de producción.

Entre los países donde se presenta este problema podemos citar a la India, cuya industria textil debe competir principalmente con la japonesa.

7) Obstáculos no salvados que dificultan el desarrollo:

Algunos países insuficientemente desarrollados iniciaron un proceso de industrialización con el fin de proporcionar nuevas fuentes de trabajo a la mano de obra excedente y elevar el ingreso nacional. Por fallas en la programación del desarrollo económico, en un momento determinado de la evolución, encuentran serios escollos, tales como insuficiencia de la capacidad energética, falta de transportes, escasez de mano de obra calificada, etc., para proseguir y aún mantener el nivel alcanzado hasta ese momento. Si no logran tomar a tiempo las medidas correspondientes se podría producir una paralización industrial, causa fundamental de desocupación en masa en las zonas urbanas y con efectos profundos en los campos sociales y políticos.

8) Efectos producidos por la inflación:

Con el fin de conseguir el ahorro forzoso para la realización de planes de desarrollo económico, ciertos países, sobre todo latinoamericanos, han recurrido al expediente de la inflación. Si bien este medio, en una primera etapa, logra originar una expansión de los negocios, provoca a la larga además de una dislocación de los precios y redistribución de los ingresos, una falsa estructura económica formada por empresas de dimensiones antieconómicas y sin la organización adecuada, debido a las ganancias fáciles y rápidas que origina aquel proceso. Llegado un momento determinado y cuando las autoridades toman las medidas necesarias para combatirla y estabilizar el signo monetario, inevitablemente muchas de esas empresas deben desaparecer del mercado originando desocupación.

Además hay que tener en cuenta que al aumentar el costo de producción interna tanto de los artículos industriales como de los primarios, esos países encuentran dificultades para conservar sus mercados del exterior, con el consiguiente efecto en la balanza de pagos y en el abastecimiento de las materias primas y equipos para su desenvolvimiento industrial.

Causas económicas internacionales:

Si los ingresos que un país percibe provenientes de sus exportaciones, de la entrada de capitales privados o bien de empréstitos del exterior, permanecen estables, la acción a desarrollar para lograr el pleno empleo en su economía se vé simplificada.

Pero en la realidad no ocurre tal situación. Fluctúa constantemente el comercio exterior y las inversiones privadas internacionales se han reducido constantemente.

Países industrializados han establecido barreras aduaneras para proteger sus actividades primarias, defendiéndola de la competencia de los países productores. Y viceversa para proteger sus incipientes industrias otros países han establecido controles de cambio, altas tarifas aduaneras y han reducido sus importaciones al mínimo compatible con su desarrollo, para evitar saldos negativos en su balanza de pagos. Al reducirse el comercio internacional, los países han tenido que tomar medidas compensatorias para aumentar otras clases de gastos internos que permitan restablecer un alto nivel de empleo.

El desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados se ha visto trabado, al ser su coeficiente de ahorro interno muy reducido, por la paulatina disminución de las inversiones privadas extranjeras que si bien colaboraron en épocas pasadas en las actividades dedicadas a la exportación, se muestran reacias en la actualidad a invertirse en las actividades industriales y en proyectos a largo plazo.

No se puede desconocer los efectos depresivos que origina en los distintos países una crisis en algún centro industrial importante. Así, un retroceso económico en E.E.U.U., tiene gran influencia en las exportaciones del resto del mundo. En 1929, 1938 y 1949 las reducciones de las exportaciones europeas a E.E.U.U. fueron mayores que la disminución de la producción de ese país.

También podemos mencionar las medidas unilaterales adoptadas por algunos países, por ejemplo bloqueo de fondos de otros, que repercuten sobre los planes de desarrollo de aquéllos y - pueden llegar a provocar receso en sus negocios.

b) Causas demográficas:

Es indudable que el crecimiento excesivo de la población activa, si no va acompañado de nuevas oportunidades de trabajo, es causa directa del fenómeno de desempleo.

Entre las causas demográficas podemos mencionar dos categorías:

- 1) Causas permanentes; y
- 2) Causas ocasionales.

1) Causas permanentes:

La población activa del mundo muestra una tendencia a crecer en forma vertiginosa y ello es debido principalmente a la reducción de la mortandad por la aplicación de mejores métodos de higiene y por el adelanto alcanzado por la medicina, lo que origina una prolongación del término medio de duración de la vida, con el consiguiente aumento de la población capaz de trabajar. Claro está que este fenómeno no se presenta con la misma intensidad en todos los países del mundo, ya que hay algunos donde se presenta el problema contrario y en otros, el crecimiento de la tasa de población, es normal y además aquellos países que cuentan con capital suficiente para proporcionar - nuevas fuentes de trabajo no tienen problema alguno en este as

pecto, ya que el aumento de los trabajadores tiene como contrapartida una mayor demanda de bienes y servicios. El desempleo y subempleo se manifiesta más visiblemente en aquellos países insuficientemente desarrollados con gran población. Ej. China, Italia, India, Grecia, etc.

En aquellos países con recursos limitados se puede originar desocupación cuando reciben contingentes de inmigrantes - sin haber hecho previamente un estudio acerca de las posibilidades de absorción de los mismos o bien cuando la calificación de esos trabajadores no es la que realmente se necesita, provocando competencia con la mano de obra nacional. Muchas veces se origina la desocupación por no haber establecido a los inmigrantes con un destino fijo profesional o territorial, transcurriendo un tiempo antes de poder ocuparlos.

Las migraciones internas de la campaña hacia los centros urbanos (urbanismo), especialmente en los países con escasez de desarrollo industrial origina desocupación en las zonas urbanas, al exceder la mano de obra a las posibilidades de empleo o bien adoptan ocupaciones de productividad inferior como el servicio doméstico, etc., que se traduce en un subempleo. Y a su vez este fenómeno puede coexistir con escasez de mano de obra en las actividades primarias durante la época de la recolección de las cosechas, como sucede en nuestro país y en algunos países europeos con economía planificada.

2) Causas ocasionales:

Al finalizar la última guerra en muchos países europeos -

se originó el problema de un excedente de la mano de obra en el mercado de trabajo debido a los grandes movimientos de población que tuvieron su origen en la repatriación de ex-combatientes, de personas establecidas en las colonias y en las deportaciones en masa de refugiados.

Así ocurrió en Alemania Occidental, donde después de la guerra, recibió alrededor de ocho millones de refugiados procedentes de los territorios situados al este de la línea Oder-Neisse y de la zona soviética. Este problema también se les presentó a países del Medio Oriente donde los refugiados agudizaron el problema ya existente de la insuficiencia crónica del empleo (Israel, Estados Árabes del Cercano Oriente, India, Japón, etc.).

c) Causas naturales orgánicas:

Dentro de estas causas encontramos, principalmente, tres grupos de factores determinantes del desempleo:

- 1) Carácter estacional de algunas actividades;
- 2) Carácter intermitente de otras;
- 3) Disminución de los recursos naturales.

1) Carácter estacional de algunas actividades:

Algunas actividades, por su propia naturaleza, se desarrollan durante un determinado período del año cesando en la misma hasta la llegada de la próxima estación. Es decir que durante los meses que requiere su proceso productivo los trabajadores permanecen ocupados totalmente, pero en los restantes,

los que no están afectados a trabajos de conservación o reparación para la próxima campaña, quedan sin ocupación.

Se registra el desempleo derivado de esta causa sobre todo en la estación del invierno y los salarios que perciben estos trabajadores generalmente son más elevados que el nivel medio que rige en sus especialidades, con el propósito de compensar el período de inactividad.

Las actividades más afectadas son las siguientes: agricultura, industrias extractivas y conexas; industrias agrícolas; mecánicas y de la construcción.

2) Carácter intermitente de otras:

Algunas actividades, tales como la industria de la construcción, no tienen un carácter permanente para los trabajadores ocupados en las mismas, debido en primer lugar a que una vez terminadas las obras para las que fueron contratados, permanecen desocupados hasta conseguir nuevos empleos y en segundo lugar, en tiempos inestables, con grandes lluvias, etc. los trabajadores prestan servicios durante menos días en el mes que el resto de la población activa, lo que se traduce en una disminución de sus ingresos.

3) Disminución de los recursos naturales:

Ya hemos considerado este problema al referirnos a las "zonas de depresión económica". Diremos aquí que se puede originar el desempleo en una zona determinada, no obstante coexistir un alto nivel de empleo en el resto del país, por agotamiento

de los recursos naturales que proporcionaban ocupación, tales como yacimientos petrolíferos, depósitos de gas, etc., como así también en aquellas tierras dedicadas a la agricultura u otras actividades, donde no se tomaron las medidas apropiadas para detener el avance de la erosión.

d) Causas sociales:

Dentro de este grupo encontramos los siguientes factores:

- 1) Desorganización del mercado de trabajo;
- 2) Falta de un sistema de orientación, formación y readaptación profesional;
- 3) Falta de movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra;
- 4) Prejuicios sociales contra determinados trabajadores;
- 5) Desarmonía en las relaciones del trabajo;
- 6) Jornadas de trabajo excesivas;
- 7) Proceso de reducción de los trabajadores independientes.

1) Desorganización del mercado de trabajo:

Es evidente que para correlacionar la demanda de trabajo con la oferta es indispensable contar con un mecanismo capaz y organizado que proporcione empleo adecuado a sus calificaciones, a los que buscan de él, y mano de obra apta para cubrir las vacantes que le sean comunicadas por los empleadores. De no ser así, puede producirse desempleo de trabajadores en un lugar, al mismo tiempo que coexistir plazas vacantes en una in

dustria que necesite de ellos. De ahí la importancia que se le asigna hoy en día, en todos los países, a los servicios nacionales del empleo.

2) Falta de un sistema de orientación, formación y readaptación profesional:

El progreso técnico y la industrialización creciente han motivado una mayor calificación de la mano de obra; los trabajos se han especializado y requieren una preparación y capacitación más eficiente de la mano de obra para cumplir con los múltiples procesos industriales. Además, y debido al continuo progreso de la tecnología y métodos de propaganda, cambian continuamente los productos y servicios ofrecidos a los consumidores, lo que da lugar a modificaciones en la calificación requerida de los trabajadores.

Si no se cuenta con una organización completa del aprendizaje, orientación, formación y readaptación profesional, llevada a cabo por las autoridades públicas en colaboración con escuelas fábricas instaladas en establecimientos privados, se originará desocupación en esos sectores industriales que necesitan trabajadores con calificaciones adecuadas. Este problema se presenta en muchos países en desarrollo (Ej. India, Pakistán, etc.), donde coexisten escasez de mano de obra calificada y gran subempleo y desempleo de la población activa.

3) Falta de movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra:

Como consecuencia de los factores que mencionaremos a continuación gran parte del desempleo de la post-guerra puede atribuirse a la falta de suficiente movilidad de la mano de obra, ya sea para pasar de una ocupación a otra o bien para trasladarse de una región o país a otro:

a) La rigidez de determinadas leyes sociales que no reconozcan los derechos adquiridos en la ocupación actual, para el caso de trasladarse a otro empleo o región (Ej. antigüedad en el empleo para cómputo de vacaciones, jubilaciones, etc.);

b) Falta de información sobre las oportunidades de empleo y condiciones de trabajo en otras ocupaciones y zonas;

c) Falta de voluntad del personal para pasar de una ocupación a otra, debido a factores temperamentales y psicológicos;

d) Carencia de aptitud para ocupar los puestos vacantes;

e) Gastos elevados que suponen el traslado;

f) Dificultades para conseguir viviendas en los lugares - donde hay oportunidades de trabajo; y

g) Diferencias de salarios, costo de la vida, costumbres, etc. en la región con fuentes de trabajo.

4) Prejuicios sociales contra determinados trabajadores:

No hace mucho tiempo las mujeres eran excluidas del mercado de trabajo, principalmente en los períodos de crisis (Ej. en la depresión de la década del treinta), por razones de sexo y no de aptitud.

Hoy en día el concepto ha variado y entran en igualdad de condiciones en el mercado de trabajo.

Tropiezan con dificultades para conseguir empleo los trabajadores de edad avanzada que forman una fracción cada vez más importante de la población total. Se nota sobre todo esas dificultades cuando habiendo dejado de trabajar, buscan nuevas oportunidades de empleo. El inconveniente principal se halla dado por la mayor agilidad y especialización que requieren las tareas modernas y que no pueden ser realizadas por esta categoría de trabajadores. No obstante ello, estudios recientes han demostrado que los trabajadores de edad avanzada no van a la zaga de los de las otras categorías, siempre que se los destine a trabajos apropiados, pues a la experiencia unen condiciones de seguridad, aplomo y resolución ante las situaciones que se puedan presentar.

Otro grupo importante que encuentra inconvenientes para conseguir empleo lo encontramos en las personas inválidas, que no obstante haber pedido recibir una formación profesional conveniente tienen que combatir el prejuicio creado contra sus méritos.

Es por ello que en los distintos servicios de empleo se han creado divisiones especiales para trabajadores inválidos.

Finalmente en algunos países existen prejuicios en el mercado de trabajo, contra trabajadores por razones de raza, nacionalidad o convicciones políticas o religiosas, sin que tengan nada que ver su aptitud.

5) Desarmonía en las relaciones del trabajo:

Cuando en el plano de la empresa no reinan relaciones a-

mistas y un clima de colaboración franca entre los empresarios y la mano de obra, disminuye la productividad en el trabajo, aumentan los sabotajes, robos, etc., reduciéndose en consecuencia la producción. Al elevarse los precios puede disminuir la demanda de los consumidores e indirectamente producirse desocupación al disminuir la producción y ocupación de las empresas afectadas.

6) Jornadas de trabajo excesivas:

En aquellos países donde la duración de la jornada laboral es prolongada disminuye la posibilidad de ofrecer ocupación a los trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo. Es decir a la inversa, que una reducción de la jornada de trabajo no excesiva podría permitir la distribución de una determinada cantidad de trabajo entre un número mayor de trabajadores.

7) Proceso de reducción de los trabajadores independientes:

Se ha notado en muchos países una tendencia de los trabajadores independientes a buscar trabajo en relación de dependencia, abandonando sus oficios libres. De esta manera afluye al mercado de trabajo una mayor cantidad de mano de obra que puede exceder a las oportunidades de trabajo. Este proceso se debe principalmente a los adelantos de la tecnología en los grandes establecimientos, a la dificultad con que tropiezan aquellos trabajadores para conseguir clientes y a una tendencia humana hacia los trabajos seguros y estables.

e) Causas políticas:

Dentro de este grupo podemos diferenciar las causas internas y las externas.

1) Causas políticas internas:

Podemos mencionar las guerras civiles que originan un desplazamiento de la actividad económica, con destrucción de empresas, producciones, casas, etc. Generalmente acompaña un proceso de inflación y escasez de artículos. Ejemplo: Durante la guerra civil china aumentó enormemente la desocupación y la miseria de la población.

También los gobiernos inestables originan desconfianza en el mundo de los negocios, reduciéndose las inversiones necesarias para mantener un volumen adecuado de empleo.

La falta de estadistas y de personas honradas en los altos puestos públicos, pueden provocar desocupación, como un efecto derivado de errores en su gestión política y económica.

2) Causas políticas externas:

En primer lugar podemos mencionar las guerras, por su repercusión en el comercio internacional y en aquellos países neutrales que estriban gran parte de su prosperidad en el intercambio que, en épocas normales, desarrollaban con los países beligerantes.

También podemos citar dentro de este grupo las medidas políticas adoptadas por algunos países, en detrimento de otros, y que pueden perjudicar seriamente la economía de éstos, origi-

nando desocupación.

f) Causas técnicas:

Incluimos dentro de este rubro todos los adelantos y métodos técnicos de producción que han permitido aumentar la productividad y elevar considerablemente el nivel de vida de la humanidad, desde el desarrollo del maquinismo, pasando por los métodos de racionalización, hasta los procedimientos automáticos de producción, y que han originado, al desplazar mano de obra activa, el denominado "paro tecnológico".

La técnica que acompaña a las formas de producción ha ido evolucionando rápidamente contribuyendo en forma notable al progreso de los grupos humanos.

Las características de este incesante progreso técnico son tres: 1) Progresivo aumento de la producción de artículos per cápita, abaratando los costos y beneficiándose la colectividad por baja en los precios, o bien por el aumento en los salarios de los trabajadores; 2) Para un determinado proceso productivo disminuye la cantidad de mano de obra necesaria; y 3) Se requiere un mayor número de trabajadores con calificación profesional adecuada.

Los equipos de alta densidad de capital originan una economía de mano de obra, la que debe desplazarse a otras ocupaciones; mientras no consiga nuevos empleos se halla comprendida dentro de la denominación que antes comentamos. Quiere decir que en principio y no considerando otros factores, las innovaciones tecnológicas causan en una primera etapa el desem--

pleo tecnológico entre los trabajadores ocupados en esas ramas productivas y si no se toman las medidas adecuadas se puede extender a las empresas medianas y pequeñas que no cuentan con el capital suficiente para invertirlo en la mejora de sus métodos productivos, provocando el cierre de las mismas con el consiguiente despido de trabajadores.

En los países altamente industrializados, donde la técnica y métodos científicos, se han extendido no solamente en las industrias manufactureras sino también en las agrarias, extractivas, transportes, etc., se presenta también el paro tecnológico, pero no con la misma intensidad que en los países insuficientemente desarrollados que comienzan a aplicar la técnica en sus incipientes industrias y que cuentan con grandes masas de potencial humano de poco capital e inferior productividad. En aquéllos, más bien se trata de un fenómeno transitorio que subsiste hasta que nuevas inversiones reabsorban a los desocupados; si ello no ocurre así, no se debe a insuficiencias de capital, sino a fallas del funcionamiento del sistema. En cambio en los países con escaso desarrollo, donde la tasa de capitalización es baja y el capital es insuficiente para absorber el excedente de la población activa subocupada en trabajos agrícolas y otros de baja productividad, las nuevas inversiones que originan una economía excesiva de mano de obra contribuyen a agudizar el problema estructural. Es lo que está ocurriendo en muchos países en pleno desarrollo, donde la racionalización crea dificultades no solamente a la mano de obra desplazada, sino también a las pequeñas industrias y artesanía en

general, para poder subsistir frente a la competencia de los establecimientos que han realizado las modificaciones tecnológicas.

No quiere decir todo esto que las innovaciones tecnológicas constituyan en los países insuficientemente desarrollados una traba al progreso social, al originar desocupación, sino que por el contrario, para elevar el nivel de vida de la población, aumentar los ingresos y la capacidad de ahorro interno, es indispensable la aplicación de la técnica moderna, pero primeramente las autoridades deben preparar programas de desarrollo económico evaluando las necesidades de inversiones en las tres actividades productivas, aplicar las innovaciones progresivamente en todos los establecimientos y evitar en lo posible el tipo de desempleo que estudiamos.

En el capítulo siguiente al considerar el desempleo tecnológico lo analizaremos más detenidamente.

g) Causas eventuales:

Comprendemos dentro de este grupo todos aquellos acontecimientos o sucesos ocasionales que pueden originar desempleo en una industria u ocupación determinada, como ejemplo incendios, terremotos, etc. Siendo causas fortuitas escapan a la acción preventiva que se puede desarrollar teniendo en cuenta las otras causas que ya estudiamos, y los medios a aplicar son netamente represivos.

C A P I T U L O S E X T O

TIPOS DE DESEMPLEO

a) Clasificaciones varias:

Antes de preparar un programa de acción para combatir el desempleo es necesario determinar previamente la clase o tipo de desempleo existente, ya que las causas que lo han originado y en consecuencia las soluciones a aplicar son distintas, pudiendo resultar inútiles y aún nocivas las medidas generales adoptadas sin haber estudiado y ubicado las características del tipo del fenómeno manifestado.

Por lo tanto, es preciso diferenciar los principales tipos de desempleo, clasificándolos en grandes grupos con caracteres comunes.

Veamos en primer lugar algunas clasificaciones propuestas por economistas, estudiosos de la materia y entidades especializadas.

F. de les Cases, en su obra "El paro forzoso" (1) clasifica el desempleo en dos grandes tipos, basándose en la clasificación adoptada por el Departamento de Trabajo Francés en 1893:

a) Normal: que es el habitual y del que tiene el obrero mayor o menor costumbre. Comprende: espera normal de un empleo; eficios por períodos cortos de tiempo; perturbaciones climatéricas; variaciones de la moda y trabajos extraordinarios de reparaciones.

b) Anormal, que no es acostumbrado. Comprende: sinies-

(1) Ob. cit., Pág. 28.

tros, maquinismo u organización del trabajo; traslación de la industria; fluctuación de precios; transformación de la moda; cierre involuntario talleres; irregularidades producción; lock-outs; abusos de la competencia; prolongación excesiva duración del trabajo; inmigración de obreros extranjeros; cambios en el valor de la moneda, etc.

El economista H. M. Scott, en su libro "Curso elemental de Economía" (1) clasifica la desocupación en los siguientes tipos:

- a) Causal: Formada por los trabajadores con ocupaciones ocasionales. Ej. en el puerto.
- b) Estacional: Derivada de la naturaleza de ciertos trabajos.
- c) Técnica: Por cambios rápidos en los métodos técnicos productivos.
- d) Por cambios de la demanda: Depende de la técnica y a parece por ej. el estallar una guerra.
- e) Escasez de un factor de la producción: Por deficiencia súbita de algún factor esencial a la producción (Ej. nafta, etc.).
- f) Cíclico: Derivado de los movimientos cíclicos de la actividad económica.

El economista H. Rittershausen, citando a K. Kumpmann, en su obra "Paro forzoso y Capital" (2) clasifica así al desempleo:

- a) Paro forzoso subjetivo:

(1) Ob. cit., Pág. 195/210.

(2) Ob. cit., Pág. 22.

I - Como consecuencia de la incapacidad del obrero:

- 1) Por razones físicas
 - 2) Por razones espirituales
 - 3) Por razones morales
- Incapacidad absoluta o relativa

II - Como consecuencia de una actitud negativa por parte del obrero:

- 1) Adversión al trabajo en general;
- 2) Respecto de ciertas condiciones de trabajo:
 - a) Despido voluntario o por culpa propia;
 - b) Huelga y despido por ella (en cuanto la culpa sea del obrero).

b) Paro forzoso objetivo.

I - A causa de no encontrar colocación, existiendo ésta (organización deficiente del mercado de trabajo).

II - Por falta de trabajo:

- 1) Falta relativa de trabajo; el patrono se niega a facilitarlo:
 - a) Por razones personales;
 - b) Por razones económicas;
- 2) Falta absoluta de trabajo; el patrono no puede facilitarlo:
 - a) Crisis irregulares de trabajo (de carácter conjuntural) provocadas por:

Fuerza mayor;

Razones político-sociales;

Razones técnico-económicas; e

Irregularidad de la circulación.

b) Crisis de trabajo periódicas o cíclicas:

Paro forzoso por cambio de moda

Paro forzoso por cambio de temporada

Paro forzoso de invierno

c) Falta de trabajo continua, provocada por trastornos crediticios (paro forzoso permanente). Este inciso es agregado por el autor del libro.

Y. E. Meade, en su tratado "Economic Analysis and Policy"

(1) lo clasifica:

1) Normal: Se contrae la producción en ciertos renglones y se compensa con otros que se expanden;

2) Especial o estructural: Motivado por contracciones de la economía que afectan a ciertos productos o regiones productivas;

3) Cíclico: Provocado por la contracción de la demanda de la mano de obra en los principales ramos de la producción.

Celestino Arena, en su libro "Mercato de Lavoro" (2) la clasifica en cuatro categorías:

1) Estructural: Comprende las fluctuaciones estacionales, o bien los trabajos que son habitualmente ocasionales e irregulares, por la naturaleza misma del oficio;

2) Cíclica o de coyuntura: Comprende las fluctuaciones coyunturales y accidentales;

(1) Ob. cit., Pág. 3.

(2) Ob. cit., Pág. 773/4 y 781.

3) Endémicas: Desequilibrio permanente entre la oferta y la demanda:

a) en forma atenuada;

b) en forma grave;

4) Epidémicas: de presentación temporaria, que se debe:

a) a las coyunturas cíclicas y

b) a los movimientos generales no cíclicos, derivados de un ritmo acelerado que imprime al fenómeno una fluctuación de bastante amplitud.

Mario L. Deveali, en su libro "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social" (1), la clasifica:

1) Profesiones de temporada: En algunas actividades luego de períodos de actividad se produce paralización total, debido entre otros factores, a las condiciones atmosféricas;

2) Desequilibrio permanente: Aumento de la población no proporcionado al desarrollo de las actividades productivas (los elementos menos idóneos quedan desocupados);

3) Períodos de crisis: Por causas exteriores o internas se paralizan las actividades. Lo considera como una epidemia.

La Comisión Parlamentaria Italiana (2) la clasifica:

1) Coyuntural (Ciclos económicos);

2) Estacional (Modas, clima, etc.);

3) Tecnológica (Procesos técnicos); y

4) Friccional (de origen tecnológico o estacional y no absorbida por otras demandas existentes).

(1) Ob. cit., Pág. 367.

(2) Ob. cit.,

La Oficina Internacional del Trabajo, en su libro "La campaña contra el desempleo" (1), en el capítulo 1º, "El Desempleo desde la guerra", considera los siguientes tipos:

1) Por insuficiencia crónica de la demanda de bienes y servicios: Dió lugar a la miseria y sufrimiento de los trabajadores desocupados y familias e impidió todo progreso social. Se presentó principalmente durante la crisis de la década del treinta;

2) Normal: Se debe con frecuencia y en gran parte al hecho de que los trabajadores abandonan antiguas profesiones - para dedicarse a nuevas mientras el nivel de la demanda es elevada;

3) Friccional: Si los servicios del empleo están convenientemente organizados, se presenta este tipo de desempleo durante el tiempo que transcurre entre la pérdida del empleo y la colocación de los trabajadores en trabajos para los que se hallan técnica y temporamentalmente preparados. De esta manera el costo social del desempleo friccional se compensará con la posterior mejora en la eficiencia, productividad y estado de ánimo de la parte obrera;

4) De temporada: Se origina por las variaciones de temporada que alteran la demanda de bienes de consumo o las condiciones necesarias para la producción;

5) Depresión de inventarios: Surge al acumular los comerciantes grandes existencias de mercaderías que luego se ven obligados a vender a precios bajos;

6) Falta de recursos productivos: Principalmente la

(1) Ob. cit., Pág. 7/11 - 223.

falta de capitales origina desempleo y subempleo, especialmente en los países insuficientemente desarrollados.

Más adelante en el capítulo IX - Conclusión "Una política para lograr el pleno empleo", considera tres tipos principales de desempleo de acuerdo a sus diversas causas:

- 1) Por deficiencia de la demanda total, a menudo con carácter cíclico;
- 2) Por escasez de equipos primordiales y de otros recursos suplementarios;
- 3) Friccional, que tiende a manifestarse en las economías progresistas.

En la undécima reunión del Consejo Económico y Social sobre el pleno empleo (1) al tratarse el informe presentado por el grupo de expertos, el representante de Bélgica, opinaba que existían seis principales clases de desempleo:

- 1) Friccional;
- 2) De temporada;
- 3) Estructural;
- 4) Cíclico;
- 5) Remanente; y
- 6) Tecnológico.

El Sr. Kaldor, miembro del grupo de expertos presente en la reunión consideró que no cabía el término desempleo remanente, si el mismo comprendía a personas no aptas para ocupar cualquier empleo ya que en esas condiciones no serían considerados desocupados por no reunir uno de los elementos que lo individualizan como tal, cual es el de ser aptos para el trabajo.

(1) Revista Internacional del Trabajo - Enero de 1951 - "Medidas nacionales e internacionales de pleno empleo", Pág. 42.

En cuanto al desempleo tecnológico, expresó que se lo podía considerar bajo dos aspectos. Si se refería a los trabajadores que cambiaban de ocupación, a consecuencia de cambios tecnológicos, habría que incluirlo en el desempleo friccional, y si fuera consecuencia de un aumento de la productividad, sin el correspondiente aumento del poder adquisitivo, habría que considerarlo dentro del tipo que contempla la inexistencia de una demanda adecuada.

El grupo de expertos designado según lo establecido en la resolución Nº 221 (IX-E) del 11/8/1949, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el informe que presentó, clasificó el desempleo en tres importantes tipos (1):

- 1) Por falta de equipos de producción y otros recursos;
- 2) Estructural (comprende fluctuaciones de temporada, de cadencia de determinadas industrias e irregularidad de ciertas ocupaciones); y
- 3) Por insuficiencia e inestabilidad de la demanda efectiva.

El grupo de expertos designado por resolución Nº 290 XI del 15/8/1950 del Consejo Económico y Social (2) adoptó para los países insuficientemente desarrollados la siguiente clasificación:

- 1) Cíclico: Repercute más sobre los ingresos que sobre el volumen de empleo;
- 2) Temporada: Es importante por la preponderancia de las actividades agropecuarias;
- 3) Tecnológico: Nuevos métodos productivos que exigen -

(1) Revista Internacional del Trabajo - Abril/1950 - "Medidas Nacionales e internacionales de pleno empleo", Pág. 405.

(2) Revista Internacional del Trabajo - Nov./Dic./1951 - "Medidas de fomento económico de los países insuficientemente desarrollados", Pág. 405.

menos manos de obra o debido a que los trabajadores desocupados no logran adquirir las aptitudes requeridas por dichos métodos;

- 4) Oculto o subempleo: Se aplica a los trabajadores independientes que exceden en número a los recursos - que utilizan y que al pasar de un sector de la economía a otro, no disminuye la producción total del sector que abandona (excluyen de esta categoría a los trabajadores asalariados).

Por último resulta interesante mencionar brevemente, sin perjuicio de considerarla más detenidamente en el capítulo que estudia la desocupación en la República Argentina, la clasificación que dió la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo, en su publicación "La Desocupación en la Argentina 1940" (1):

- 1) Cíclica: Se caracteriza por una inactividad total o parcial, de duración variable según zonas y épocas - del año;
- 2) Circunstancial: Debida a la paralización de ciertas actividades y producida por la repercusión de fenómenos ajenos a la marcha normal de la vida interna del país (crisis 1930-1934 y guerra mundial);
- 3) Latente: Integrada por desocupados invisibles que recién aparecen a la superficie cuando se abren los registros para suministrar trabajo, o bien para abonar subsidios o prestaciones de paro;
- 4) Parcial: Constituida por la reducción del tiempo de

(1) Obra citada, Pág. 11/20.

trabajo;

- 5) **Situaciones especiales:** Comprende las industrias de la construcción, servicios portuarios, panaderas y frigoríficos, que son tareas que se caracterizan por su eventualidad.

b) **Clasificación según este trabajo:**

Podemos clasificar los diversos tipos de desempleo en cinco principales categorías:

- 1) Desempleo cíclico;
- 2) Desempleo tecnológico;
- 3) Desempleo estructural;
- 4) Desempleo estacional; y
- 5) Desempleo friccional.

1) **Desempleo cíclico:**

Es uno de los tipos de desempleo más temido por la extensión e intensidad que adquiere, sobre todo en la faz descendente del ciclo. Provoca la miseria y el sufrimiento de miles de trabajadores desempleados y sus familias, e impide el progreso económico y social del país que lo soporta. Los disturbios sociales y políticos tienen lugar principalmente en aquellos países que atraviesan por períodos de crisis donde este tipo de desempleo se manifiesta con todo su vigor.

Internacionalmente se ha reconocido la importancia que tiene; de ahí las medidas aconsejadas, por los organismos internacionales especializados en materia social, para conseguir

la estabilización de las economías a un alto nivel de empleo - como medio de lograr la paz mundial.

Surge, principalmente, como consecuencia de los movimientos ondulatorios de la actividad económica, en la faz descendente del ciclo y sus causas, como ya hemos visto en otra parte de este trabajo, son muy complejas y concurrentes. Se manifiesta en los países altamente industrializados con mayor fuerza y extensión que en los países insuficientemente desarrollados, dado que los ciclos económicos son una función del capitalismo moderno; aquéllos generan, debido a su estructura económica, sus propios impulsos de coyuntura y en cambio éstos reciben sus impulsos coyunturales a través del comercio exterior. Por esta razón consideraremos separadamente el desempleo cíclico en los dos grupos de países.

a) Países altamente industrializados:

En el capítulo anterior hemos estudiado las diversas teorías del ciclo. Las causas que originan los períodos de expansión y contracción, como ya hemos dicho anteriormente, son múltiples. Ellas actúan sobre el sistema económico a través de la conducta seguida por los empresarios y los consumidores. El desempleo cíclico aparece netamente en la faz descendente del ciclo y ocasiona daños y estragos sobre todo en las industrias transformadoras (siderurgia, mecánica, etc.) y dentro de éstas principalmente en las productoras de bienes de capital. Las actividades menos afectadas son la agricultura, el comercio al menudeo, los servicios personales y las artes manuales.

Explicuemos en general esta etapa económica para ubicar al tipo de desempleo que estudiamos.

En la última etapa del período de prosperidad comienzan a aparecer una serie de fuerzas limitativas que detienen la marcha del proceso ascendente. En primer lugar el alza gradual de los costos en relación a los precios. Durante la primera etapa de la expansión los empresarios obtenían grandes utilidades derivadas de la diferencia entre los precios de venta en aumento y los costos que no aumentaban con la misma intensidad. Al desaparecer este retardo, debido a que al aumentar la producción y ocupación deben los empresarios ocupar trabajadores menos aptos y emplear equipos inferiores, lo que origina un aumento en los costos de producción, se reducen las ganancias estimadas por ellos. En segundo lugar, si los precios de venta siguieran aumentando no habría problema, pero ello no acontece así por la acción principal de dos factores. El primero es la limitación del crédito bancario que se opera por el aumento de la tasa de interés y el segundo, es debido a la resistencia opuesta por los consumidores a pagar mercaderías con precios muy altos.

Al disminuir las utilidades, se debilitan las previsiones optimistas de los empresarios, lo que crea el ambiente propicio para un posterior desarrollo del proceso de contracción de la actividad. Una vez que éste comienza, estimulado por la acción de cualquier causa que tiene vinculación con el ciclo (Ej. Pérdida de cosechas, cambios políticos de importancia, pérdida de mercados exteriores, interrupción de un programa de obras

públicas, etc.), el proceso que se produce es acumulativo. En un comienzo los signos visibles son la baja del valor de títulos, acciones, bonos, etc. en el mercado de valores, restricción del crédito bancario, baja de los precios y reducción de las órdenes de compra. Los pedidos de equipos se reducen, como así también los pedidos de materiales y mercaderías. Aquéllos debido a su durabilidad y éstos como consecuencia de la disminución de la demanda y del abarrotamiento en los depósitos y negocios. Los primeros signos del receso se manifiestan principalmente en una reducción de la producción en las industrias productoras de bienes de capital, siendo ésta la causa principal del debilitamiento de toda la estructura económica. Al reducir sus planes productivos deben despedir algunos trabajadores que son los que integran el primer contingente del tipo de desempleo que estudiamos. Este proceso se intensifica en otros ramos de la producción debido a una disminución de la demanda de bienes y servicios por parte de los consumidores, ya que éstos, en primer lugar, reducirán sus gastos en previsión de futuras eventualidades y en segundo lugar una parte importante de los ingresos de la comunidad se han reducido al existir gran cantidad de desocupados. Y como un importante número de elementos que integran el costo de producción permanecen rígidos, cada baja de la demanda de bienes va acompañada de una disminución de la producción y ocupación. Las variaciones más pequeñas son sufridas por los productores de bienes que están más cerca del consumidor. En cambio los estadios más alejados tienen una desocupación muy grande y son los que sufren más por

la depresión. Si no se toman las medidas del caso, por efectos derivados se originan nuevas reducciones de la ocupación, mayor baja en el crédito bancario y en la velocidad de circulación y una mayor deflación de los precios.

Si no se produjera la intervención del Estado, de los sindicatos y de la opinión pública, la depresión y paralización de las actividades podría llegar a ser total por la acción acumulativa de las fuerzas depresivas, pero debido a la colaboración e intervención de los factores antes mencionados las fuerzas de la recuperación irán obrando paulatinamente y se iniciará una nueva faz del ciclo.

El tipo de desempleo que consideramos apareció en diversas épocas, con posterioridad a la revolución industrial, pero adquirió caracteres intensos en la gran depresión de la década del treinta, donde sus efectos se hicieron extensivos a casi todos los países del mundo.

b) Países insuficientemente desarrollados:

La principal actividad económica se halla dada por la agricultura e industrias extractivas. El papel dinámico del crecimiento económico de estos países, si no han intensificado su desarrollo industrial, está representado por las exportaciones de artículos primarios que constituyen una proporción muy alta del ingreso nacional. A su vez las alternativas de las exportaciones reflejan los movimientos operados en los ingresos de los países altamente industrializados que varían de acuerdo al volumen de las inversiones.

Las fluctuaciones económicas cíclicas se inician generalmente en los países industrializados y actúan en los países poco desarrollados a través del comercio exterior y en términos generales repercute más sobre sus ingresos que sobre el volumen del empleo. No obstante ello, si en algunos de esos países se han desarrollado algunas actividades secundarias y terciarias, por efecto derivado de la situación en aquellos países, se manifiesta notamente el desempleo cíclico por el proceso que mencionaremos a continuación.

Cuando aumentan las exportaciones de productos primarios a los centros industriales aumenta el ingreso interno en las actividades dedicadas a la exportación, se expande el crédito bancario, crece la demanda interna de bienes y servicios y asciende el volumen de la ocupación y de los ingresos. Estos mayores ingresos originan un aumento de las importaciones que tienden a ajustarse con retardo a las exportaciones.

En cambio cuando disminuyen las exportaciones, a consecuencia de una crisis en los países industrializados que origina una menor demanda de artículos primarios, bajan los ingresos de las actividades exportadoras. Como los mismos constituyen un porcentaje elevado de la renta nacional, su influencia se hace sentir prontamente en toda la economía del país. Los bancos restringen sus créditos y disminuye la demanda efectiva de los consumidores. Las empresas industriales y comerciales que florecieron durante el período anterior y que no sentaron bases firmes y duraderas, deben paralizar sus actividades originando el típico desempleo cíclico. A su vez en las actividades pri-

marías al disminuir los ingresos se complica y aún empeora el problema del subempleo que caracteriza a la estructura productiva de casi todos los países poco desarrollados y con gran población activa. Este proceso de reducción de las actividades dedicadas a la exportación se intensifica en los períodos de crisis pues además de descender los volúmenes exportados se deterioran los términos del intercambio en detrimento de los precios de los productos primarios.

Los países más expuestos a este desempleo son los siguientes: Ceilán, Indochina, Filipina, Indonesia y los Estados Malayos del Asia sudoriental y Brasil, Argentina, Cuba, Uruguay, Bolivia y Venezuela en la América Latina.

En gran parte de estos países la demanda de trabajadores para las industrias primarias y afines se halla dado por el volumen de la demanda mundial de esas producciones y es por ello que la demanda de mano de obra ha estado sometida a bruscas variaciones de carácter periódico. Otro factor que origina esas variaciones lo tenemos en las fluctuaciones de los precios de esos productos. Como ejemplo de ello podemos mencionar los precios del trigo y del yute que como se observó en 1943 durante los últimos veinte años se redujo a la mitad en tres ocasiones, durante un período de dos meses; el precio del algodón tres veces durante períodos inferiores a dieciocho meses; en una ocasión el precio del café se redujo a la mitad en un período de 8 meses, etc.

Desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta el año 1949 la demanda mundial de productos de primera necesi-

dad se mantuvo elevada, dada las necesidades de alimentos en los países devastados por la guerra. A fines de ese año la demanda de algunos artículos tales como el caucho disminuyó, lo que repercutió en el volumen de las actividades internas y ocupación de los países productores.

En Cuba en 1952/53 la disminución de los ingresos azucareros produjo el típico desempleo cíclico característicos en estos países; los menores ingresos en las industrias exportadoras originaron menores recaudaciones fiscales. En consecuencia se redujo los gastos públicos y privados, se contrajeron las importaciones para evitar saldos desfavorables de la balanza de pagos y el comercio y la producción local disminuyeron sus actividades provocando gran desocupación.

2) Desempleo tecnológico:

Surge este tipo de desempleo cuando por aplicación de una nueva técnica productiva o por adopción de métodos científicos de trabajo, cierta cantidad de mano de obra queda desocupada, al ser reemplazada por el uso ó adopción de aquellos métodos, o debido al cierre de empresas medianas o pequeñas que al no poder emplear los nuevos procedimientos quedan desalojadas del mercado, o bien porque los trabajadores desocupados por esas causas no logran adquirir las aptitudes exigidas por las innovaciones tecnológicas.

Dentro del concepto de métodos técnicos de producción comprendemos el desarrollo del maquinismo, es decir la aplicación a los procesos productivos de aparatos combinados que aumentan

la potencia física útil puesta a disposición de la humanidad, los métodos científicos del trabajo (racionalización) que aún sin emplear la mecanización, coordinan y utilizan las fuerzas productivas de la mejor manera posible con el fin de lograr una mayor productividad y los modernos métodos de producción automáticos, denominados "Automation" que a decir de algunos estudiosos constituyen la segunda revolución industrial.

Todas estas innovaciones tecnológicas han evolucionado con extraordinaria rapidez y se han traducido en un incremento de la productividad y en el principal factor de progreso de la humanidad.

Hace poco tiempo disertó en el Instituto Popular de Conferencias el Dr. Mario Segre sobre el tema "Automatización: La segunda revolución industrial" y dió algunas cifras sobre el avance de la productividad. Ella aumentó, tomando como base el año 1870 = 100 a 800 antes de la crisis mundial de 1929, para bajar a 540 en 1932 y alcanzar la cifra de 1000 en 1946, acercándose en la actualidad al asombroso guarismo de 2.000 (1).

No obstante ello este progreso no se realizó sin inconvenientes derivados de las críticas y oposición por parte de las principales organizaciones obreras y aún de algunos tratadistas y pensadores que vieron en la evolución vertiginosa de los procedimientos técnicos un constante peligro para la estabilidad del empleo de los trabajadores. Y en realidad, si se considera la evolución del maquinismo en sus albores, se comprueba que gran parte de esos temores y críticas eran realmente justificadas.

(1) Diario La Nación - "Sobre la novedad de la automatización".

Cuando la revolución industrial, comenzando con la invención de la máquina de vapor, transformó la forma manual de producción del pequeño taller donde trabajaban el artesano con algunos compañeros o aprendices, reemplazándola por la mecanización de las operaciones, grandes contingentes de trabajadores consiguieron trabajos en las fábricas recién instaladas, pero al poco tiempo, debido a la afluencia de mano de obra procedente del campo y de artesanos desplazados, que tuvieron que buscar empleos en relación de dependencia por un lado y debido al sucesivo perfeccionamiento de la técnica adoptada que requería menos cantidad de trabajadores, por unidad de producción, por el otro, se produjo un exceso de mano de obra que se tradujo en desocupación. La técnica fué evolucionando a un ritmo vertiginoso y la mecanización se fué extendiendo progresivamente a todos los campos de la actividad económica en esos países - rectores del progreso económico, originando un desempleo tecnológico transitorio, entre los trabajadores desplazados, ya que en esos países, salvo en períodos de crisis, ese tipo de desempleo es absorbido en otras empresas del mismo ramo o bien en nuevas actividades surgidas del incesante progreso.

Los partidarios de la mecanización de las actividades enunciaron para justificar la implantación de la misma la "teoría de la compensación" (Senior, Mc Culloch, Dietzel). Según ella, la desocupación que origina el uso de máquinas en reemplazo de la fuerza manual es transitoria ya que el fin del empleo de aquellas, además de economizar mano de obra, es producir más cantidad de productos en la unidad de tiempo, con lo que -

se logra abaratar la producción. Al bajar los precios de los artículos los consumidores aumentan su demanda y adquieren más. El incremento de la demanda impulsa a las empresas a ampliar sus instalaciones o bien estimula el ingreso al mercado de nuevas empresas, todo lo cual se traduce en un aumento de las oportunidades de trabajo para los obreros que se encontraban desocupados por efecto de los cambios técnicos ... Se produce entonces, una compensación de los despidos acaecidos en otras ramas productivas.

Esta teoría fué contradecida por la experiencia de las crisis. Se le criticó que al originar despidos el empleo de máquinas disminuye la capacidad de compra de la población y al no aumentar la demanda de artículos no se incrementa la producción y ocupación, como sostenían los partidarios de la teoría antes mencionada.

Como no es igual la situación y efectos que originan los cambios tecnológicos y las medidas para aumentar la productividad entre los trabajadores de países altamente industrializados y de los de países insuficientemente desarrollados veamos por separado los caracteres que asume el desempleo derivado de la técnica:

a) Países altamente industrializados:

En estos países, en el transcurso de su desarrollo industrial, al ir aplicando las sucesivas técnicas y métodos científicos de producción, el desempleo tecnológico consiguiente fué disminuyendo en volúmen y duración debido a que al progresar -

la técnica la densidad óptima de capital por persona ocupada creció en todas las actividades, aumentando la productividad y el ingreso per cápita, lo que permitió con el aumento del ahorro realizar nuevas inversiones en otros campos y absorber paulatinamente a los trabajadores desocupados. Además contribuyeron a aminorar la duración de este tipo de desempleo y el eficaz funcionamiento de los servicios nacionales del empleo y los centros de formación y readaptación profesionales.

Las organizaciones sindicales de estos países han manifestado reiteradamente su oposición a todas aquellas innovaciones que por el empleo de nuevos métodos mecánicos o por aplicación de sistemas de racionalización, provoquen el desuso de ocupaciones o el desempleo de sus afiliados. En los últimos años se ha notado una evolución en la aptitud de reserva o de oposición adoptada por los sindicatos con respecto a la productividad y procedimientos modernos de producción, habiéndose interesado prácticamente en todo lo relacionado con esos métodos, ya fuera en conferencias o en reuniones donde se debate sobre la conveniencia o no de su implantación.

En algunos países donde el problema del desempleo no es muy agudo en la actualidad, tales como E.E.U.U., Suecia, etc., los trabajadores han hecho sentir su influencia en el sentido de lograr una participación equitativa en los beneficios resultantes de la mayor productividad que acompaña a las transformaciones tecnológicas, mediante una política de aumento de salarios, disminución de la duración de la jornada de trabajo y reducción al mínimo de los despidos, redistribuyendo la mano de

obra sobrante en otros departamentos o secciones de la misma empresa.

Así por ejemplo, no hace mucho tiempo, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, se pronunció en su reunión celebrada en Bruselas en marzo de 1952, por una elevación de la productividad que contribuye a proteger el nivel de vida de los trabajadores, pero con la condición de que los sindicatos participaran en todas las medidas tomadas para desarrollar la productividad. Meses después se reunió en Lugano la segunda Conferencia Regional Europea de la C.I.O.S.L. adoptando una resolución donde se manifestaba partidaria de la productividad, pero con la reserva de que "a) de acuerdo con las organizaciones obreras se tomen todas las medidas necesarias en las diferentes fases de la preparación y de la aplicación del desarrollo de la productividad; b) se asegure a los obreros el disfrute de la plena proporción que les corresponde en los beneficios de una productividad y de una producción más altas, beneficios que han de traducirse para ellos en un mejoramiento de sus niveles de vida; y c) se tomen las precauciones necesarias para no comprometer la seguridad económica de los obreros y prevenir, en particular, toda extensión del desempleo" (1).

Es sumamente interesante comentar brevemente, en relación con el tipo de desempleo que estudiamos, las conclusiones a que arribaron un grupo de 16 expertos que representaban a 13 países, en el informe denominado "Métodos prácticos para aumentar la productividad en las industrias manufactureras", que pre

(1) Revista Internacional del Trabajo - Sep./53 - El Sindicalismo francés y la productividad - Pág. 345/6.

sentaron a la 36a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo como suplemento a la memoria del Director General. Luego de enunciar las ventajas y fines de la productividad, en la parte 1 -Consideraciones Generales-, expresaron la posibilidad de que el perfeccionamiento del equipo y de la técnica modificara la naturaleza de los empleos y produjera desempleo técnico o cambios de ocupaciones entre los trabajadores.

Con el fin de proteger los intereses de la mano de obra afectada recomendaron una serie de medidas, siendo las más importantes:

- 1) Los gobiernos deben adoptar medidas tendientes a mantener el empleo a un nivel elevado y estable;
- 2) Deben tomarse todas las providencias para reducir al mínimo la cantidad de trabajadores que puedan perder sus empleos; a tal fin los empleadores planificarán - por anticipado las modificaciones de sus equipos o la adopción de nuevos métodos científicos de trabajo, debiendo notificar los desplazamientos probables y evitar nuevos reclutamientos para que aquél excedente - pueda ser absorbido a medida que lo requieran las necesidades de la empresa;
- 3) Deberán adoptarse las medidas que contribuyan al reemplazo de los trabajadores desplazados mediante la organización de cursos de orientación y readaptación profesional, perfeccionamiento del servicio del empleo y fomento de la movilidad geográfica de la mano de obra;
- 4) Se debe procurar la protección del nivel de vida de -

los trabajadores que pierdan sus empleos, con prestaciones a abonar por sistemas de seguro de desempleo (1).

En términos generales, la existencia y duración del desempleo tecnológico, como consecuencia de las innovaciones y métodos técnicos que aumentan la productividad, depende de dos factores: a) Factor "desplazamiento" que se halla dado por la reducción del número de trabajadores que se necesita por cada unidad de producción, cuando la producción se ha incrementado; y b) Factor "demanda" que expresa la medida en que las ventas han aumentado al reducirse los precios por efecto de la productividad. Si el factor demanda es superior al factor desplazamiento posiblemente el desempleo tecnológico será muy reducido y de corta duración debido a que no obstante disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de producción, la mayor demanda de bienes y servicios se traducirá en una mayor ocupación - que absorberá a los trabajadores desocupados. El factor demanda, a su vez, depende principalmente de dos situaciones: 1) De la intensidad que adquiere la baja de los precios, lo que está acondicionado por el grado de competencia existente en el mercado y de la política de precio industrial. Si hay monopolio posiblemente bajen muy poco; si hay oligopolio bajarán poco para evitar guerra de precios entre las pocas empresas que dominan el mercado. 2) De la medida en que los consumidores aumentarán la demanda de artículos con precios rebajados. Elle depende de sus ingresos, de los hábitos y costumbres de la comunidad y del grado de elasticidad de los artículos.

(1) O.I.T. - "Métodos prácticos para aumentar la productividad en las Industrias Manufactureras" - Ginebra, 1953 - Pág. 8/9.

En el grupo de países que estudiamos, con posterioridad a la última guerra, se ha ido extendiendo progresivamente a las actividades industriales y aún comerciales el sistema productivo denominado "automación o Automatización" cuyo desarrollo se halla íntimamente ligado al de la energía nuclear y que comprende no solamente el funcionamiento automático del proceso de producción sino también el método que hace posible ese trabajo automático, es decir, la autorregulación de todo el dispositivo de producción.

Con respecto a la energía nuclear, son muy grandes las perspectivas que abre el uso industrial de reactores. Varios países, tales como Gran Bretaña y Rusia tienen instaladas fábricas accionadas con energía nuclear. En el primer país citado la producción de electricidad obtenida mediante el empleo de 9 reactores resulta casi tan barata como la producida por el carbón, de acuerdo a lo informado a las Naciones Unidas, en respuesta a un cuestionario sobre la materia.

Este sistema de la automación combina determinados principios de ingeniería con las teorías modernas de "información y comunicación" que se aplicaron durante la segunda guerra mundial.

Se presenta en la práctica la automación bajo tres formas principales (1):

- a) Integración: denominada también mecanización avanzada o método de Detroit por haberse aplicado especialmente a la industria del automóvil en E.E.U.U. y consiste en unir en forma conveniente las diversas operacio

(1) Revista Internacional del Trabajo - "La Automación y sus consecuencias sociales" - Dic./1955 - Bivort de, H. G. - Pág. 5/8.

nes que usualmente se hacían por separado, en una cadena de producción continua, donde corre el producto sin ser manipulado por la mano del hombre. Se aplicaba este sistema de producción a las industrias químicas y del petróleo hace unos cuantos años, pero últimamente se ha extendido a la producción de productos duros y pesados de la industria de construcción de maquinarias y de otras;

- b) Principio de la retroacción: Se aplica a la producción el principio del circuito cerrado y dispositivos electrónicos, es decir los conocimientos del mismo son de ingeniería eléctrica y sus técnicas. Sirve principalmente para controlar por medio del mecanismo automático el trabajo que hace la máquina con el que debería hacer;
- c) Los calculadores: Se aplican los principios de las matemáticas y de la mecánica sobre comunicación y control y se emplean en máquinas calculadores que resuelven problemas, en base a la información recibida, prestando inapreciable ayuda para matemáticos, estadígrafos, etc.

Algunos autores y círculos comerciales e industriales en general se han mostrado partidarios de este nuevo sistema productivo por la gran posibilidad de que la productividad y por lo tanto el nivel de ingresos de la comunidad se acrecienta de tal manera que en un futuro no muy lejano las masas laboriosas gocen de más tiempo libre y mejor standard de vida. Además -

sostienen que las nuevas tareas contribuirán a elevar el valor y la dignidad del trabajo humano ya que exigirán aptitudes que las máquinas no pueden tener, tales como: conocimiento, discernimiento y criterio para juzgar.

Otros autores y en especial las organizaciones obreras y entidades que agrupan a pequeños empresarios temen que las consecuencias de la automation aplicada en gran escala, sean provocar el despido de la mano de obra no requerida por las tareas de inspección de las operaciones y procesos mecánicos y el cierre de numerosas pequeñas empresas que no cuentan con la capacidad financiera para automatizar sus equipos, todo lo cual provocará problemas que pueden asumir proporciones alarmantes en la sociedad.

Entre las ventajas económicas de la automation, citadas por John Diebold (1) tenemos: a) Reducción del costo de producción; b) Aumento en la seguridad del trabajo; c) Facilidad de las operaciones; d) Disminución del despilfarro de materiales y materias primas; e) Se le debe haber creado una nueva industria (aparatos de control automático) y varias profesiones nuevas; y f) Aumenta la productividad del material y de la mano de obra.

En la actualidad los sectores industriales donde se aplica la automation no emplean sino a una minoría de la población activa. Y en muchas industrias donde se aplicó no se produjo una reducción apreciable de los trabajadores, más bien hubo cambios de ocupaciones dentro de las mismas empresas, notándose un aumento de los especialistas en la conservación de los equipos.

(1) Revista Internacional del Trabajo - "La Automation y sus consecuencias sociales" - Dic./1955, Pág. 15.

Así por ejemplo en una fábrica americana de productos químicos que ocupaba a un millar de personas en 1948, luego de aplicar procedimientos automáticos, tenía en 1953 en vez de 700 trabajadores ocupados en la producción y 300 en la conservación, cerca de 550 obreros en la producción y 450 en la conservación, lo que refleja cambios en las ocupaciones con el mismo volumen de mano de obra (1).

No obstante ello, los trabajadores, sobre todo los pocos - calificados o los de edad avanzada, mantienen una actitud de expectativa y reserva ante la posibilidad de que se reduzcan - las oportunidades de empleos en las industrias que adoptan el nuevo sistema.

Recientemente, en marzo de 1957, Su Santidad Pío XII, en una audiencia concedida a empresarios y funcionarios industriales italianos advirtió de los efectos que pudiera causar "la - automation" sobre los trabajadores menos capaces. Expresó que los empresarios y funcionarios deberán interesarse más adecuadamente de la formación técnica de los trabajadores, para adaptarlos a los requerimientos de esa nueva técnica. Manifestó a - sinismo que era necesario preparar planes para evitar que la a - dopción en gran escala de la automation no derivara en un de-- sastre social, por la desocupación que podría provocar en el período de transición. Expresó por último que se debería sen- tar como premisa de que la tecnología ha de servir a la econo- mía y no a la inversa.

Un autor ha dicho que si se automatiza toda la industria - norteamericana del automóvil que emplea aproximadamente a un

(1) Revista Internacional del Trabajo - "La Automation y sus - consecuencias sociales" - Dic./1955 - Pág. 20.

millón de personas se reducirán las necesidades de mano de obra a doscientos mil trabajadores. Sin embargo hay que tener en cuenta que el proceso de automatización se va extendiendo al campo económico no en forma vertiginosa sino por etapas siguiendo una progresión gradual de una rama de la actividad económica a otra, lo que dá lugar a prever las medidas para readaptar a los trabajadores a las nuevas calificaciones y estudiar las posibilidades de crear nuevas fuentes de empleo.

Entre otros factores que aminoran la influencia del nuevo sistema sobre el empleo, tenemos: 1) Al elevarse los ingresos, como consecuencia de la productividad, aumenta el consumo de productos y servicios y por consiguiente la producción; 2) Se tenderá a disminuir la jornada de trabajo; los turnos serán más cortos debido al funcionamiento continuo de las instalaciones automáticas; 3) En ciertos países disminuirá la proporción de población total que estará ocupada, al extenderse las medidas sociales tales como la prolongación de la enseñanza obligatoria, la extensión de las vacaciones y del tiempo libre; 4) Las máquinas automáticas tienen que ser instaladas, conservadas y reparadas, todo lo cual crea empleos; y 5) La automatización posibilita el uso de nuevos productos y servicios, comenzando por el empleo de la energía atómica.

En los Estados Unidos la automatización ha creado una nueva industria, con más de 1.000 compañías que se ocupan total o parcialmente en la fabricación de equipo de automation, habiendo llegado su producción total de 1955 a tres mil millones de dólares. Dada la importancia que asume esa industria, que es la

que se halla en proceso de mayor expansión y debido a sus repercusiones económicas y sociales, el Congreso de ese país efectuó un estudio sobre el particular y a fines de 1955 había reunido una copiosa documentación sobre todos los aspectos del fenómeno tecnológico.

La experiencia pasada recogida en ese país indica que las innovaciones tecnológicas tal vez originan cierta disminución del empleo en algunos sectores pero a la larga, al crear nuevas oportunidades en otros ramos, provocan una expansión general. Entre 1940 y 1950, período con gran desarrollo científico y tecnológico, se incrementó el número de personas ocupadas en los Estados Unidos, en un 25% habiendo continuado en la actualidad tal proceso de expansión del empleo.

Desde la revolución industrial, el proceso continuo de mecanización se ha traducido en un constante desplazamiento de trabajo. No obstante ello, actualmente hay más personas empleadas que a fines del siglo XVIII y su nivel de vida es mucho más elevado.

En los países que consideramos no ha sido uniforme la reacción de los trabajadores y patronos ante el sistema automático de producción. El movimiento sindical libre nacional como el internacional no ha discutido las ventajas que proporciona, pero ha sentido temores ante las consecuencias inmediatas que acarrea en el campo social. En E.E.U.U., donde el automatismo en su forma elemental es de antigua data, se lo considera como el instrumento más adecuado para proporcionar en un futuro no muy lejano un extraordinario desarrollo industrial que permiti

rá elevar el nivel de vida de la humanidad. Los sindicatos de ese país se muestran muy partidarios del nuevo sistema pero - con la condición de que se asegure a los obreros la garantía - de un salario anual, elemento primordial en la seguridad de - los trabajadores, mayores posibilidades de traslados, revisión de las clasificaciones profesionales, con el correspondiente - aumento de salarios y reducción de la semana de trabajo, con-- tribuyendo estos factores a estimular el consumo durante todo el año, lo que redundará en una mayor estabilidad industrial.

En Alemania Occidental, los patrones y los gremios obreros se han mostrado partidarios del automatismo; éstos últimos - siempre que no ocasionara un exceso de trabajadores. En Fran- cia, en los establecimientos Renault que implantaron el nuevo método, aumentó el personal y se elevaron los salarios y el tiempo de vacaciones. El Sindicato de Metalúrgicos declaró re- cientemente que se halla en guardia, pero no puede mostrarse - preocupado a priori por el asunto. En Suecia, la Federación - de Uniones Gremiales también se mostró partidaria del automa-- tismo como medio para reducir la jornada de trabajo y extender un plan de pensiones para toda la mano de obra.

Ultimamente se ha registrado en Gran Bretaña gran alarma - entre los sindicatos, que dió lugar a huelgas, por el despido de miles de trabajadores ocurridos en grandes empresas tales - como la British Motor Corporation, que con sus trece fábricas constituye la mayor organización automovilística de ese país, la Cía. de motores Vauxhall y la Standard y que fueron atribuí- dos principalmente a la aplicación del automatismo como medio

de elevar la productividad y reducir los costos, aunque hay que tener en cuenta que gran parte de los despidos se debieron a la contracción de las ventas por una reducción de órdenes de fabricación, debido entre otras causas, a las limitaciones impuestas a la importación de automóviles por los gobiernos de Australia y Nueva Zelandia.

Una prueba de que las organizaciones obreras, si bien defienden la seguridad y estabilidad del trabajo de sus afiliados, no se muestran reacias a la adopción progresiva y planeada del automatismo lo tenemos en los Sindicatos de Construcciones Navales de Gran Bretaña, dónde en la conferencia anual realizada en este año declararon bienvenidos por los obreros a los futuros métodos productivos pero con la condición de que su empleo se planeara teniendo en cuenta las consecuencias económicas y humanas.

En 1956 el Departamento de Investigación Científica e Industrial de Gran Bretaña publicó un informe sobre automatización, donde se muestra partidario de una planificación previa a su adopción en gran escala, debido a los problemas de índole económico y social a que dá lugar tal técnica.

En las economías socializadas, con alto grado de desarrollo industrial como la Unión Soviética también se ha planeado, para introducir la automation en las actividades industriales. Recientemente se reveló que construirán aproximadamente 40 plantas para la fabricación de maquinarias automáticas, como parte del sexto plan quinquenal.

En 1953 se reunieron en la Academia de Ciencias de Moscú -

alrededor de 700 ingenieros para considerar las implicancias económicas y sociales que atrae aparejada la implantación de la nueva técnica.

En los últimos tiempos de gran evolución tecnológica se ha reconocido por parte de los gobiernos, los empleadores y los sindicatos que cuando tengan razones para creer que una nueva técnica o método productivo pueda producir desempleo, tienen la obligación de tomar las medidas adecuadas para evitarlo o bien tratar de que no se extienda y que el mercado de trabajo esté lo eficientemente organizado como para proveer de nuevos empleos a los trabajadores desplazados o amenazados de serlo. Por ello es indispensable revisar conceptos y clasificaciones en consonancia con las profesiones nuevas creadas por la automatización, y con las modificadas por su adopción.

Es indudable que el adelanto tecnológico contribuirá a un rápido y eficaz desarrollo de la economía, pero para que no destruya la esencia de la vida social y no afecte la dignidad del ser humano, es imprescindible que se subordine al hombre y que constituya un medio y no una finalidad para alcanzar la felicidad del mismo.

No puede haber progreso económico duradero sino va acompañado de progreso social, uno de cuyos elementos lo constituye ciertamente las fuentes estables de trabajo. Al mismo tiempo, para que ambos progresos se traduzcan en un real e impercedero bienestar espiritual y material deben significar un progreso humano.

No podemos terminar de considerar el desempleo tecnológico

en los países industriales sin haber antes comentado brevemente la repercusión del aumento de la productividad en las grandes empresas, sobre las posibilidades de subsistencia de la artesanía y pequeñas industrias que coexisten con la gran empresa.

En varios países europeos, tales como Alemania (Rep. Federal), Francia, Austria, etc., existe un estatuto legal que regula el régimen de la artesanía. Para dar una idea de la importancia numérica que adquiere la artesanía en esos países podemos proporcionar algunas cifras de las personas ocupadas en esas actividades (1):

P A I S	A R T E S A N I A		
	Población activa (en millares)	Nº de empresas	Personas ocupadas (en millares)
Alemania Rep.Fed.	22.074	865.000	3.700
Austria	3.352	160.000	600
Bélgica	3.481	221.405	415
Suiza	2.148	97.354	298
Francia	20.520	900.000	1.475

Los principales oficios abarcados por la artesanía están relacionados con las industrias de la alimentación, de la construcción, edificación, vestido, textil, del cuero, de los metales y de la madera.

Si bien en algunos campos los artesanos, al no poder competir con la producción en serie que caracteriza a la gran empresa, han debido cambiar de ocupación o bien ofrecer sus servicios en trabajos en relación de dependencia, subsisten otros

(1) Revista Internacional del Trabajo - Octubre/1955 - Problemas de la Artesanía Europea - M. Laloire - Pág. 6.

sectores reservados a la artesanía, tales como los trabajos de producción destinados a una clientela local y que satisfacen los gustos individuales de los consumidores, los trabajos de instalación, reparación y montaje (cerrajeros, electricistas, zapateros, etc.), el grupo de servicios personales (peluqueros, tintoreros, etc.), en general todo lo que sea producción de calidad y por último los oficios de arte.

Al progresar el desarrollo industrial, en algunos campos han aumentado las actividades de los artesanos, ya que en realidad la gran industria y la artesanía son actividades complementarias. Los pequeños talleres artesanos son los auxiliares más importantes de la gran industria.

En otros campos, para hacer frente con alguna posibilidad de éxito a la competencia de la producción en serie, deben modificar sus métodos productivos, modernizando su actividad, equipándose y organizándose y deben abandonar los procedimientos empíricos de abastecerse en las tiendas de los proveedores que conocen y de esperar los pedidos de la clientela habitual sin salir a la búsqueda de nuevos clientes.

A tal fin se han extendido en los países escandinavos, países bajos, Suiza, Alemania, etc. las cooperativas de artesanos sobre todo las de compra en común y en Italia por ejemplo se creó en enero de 1947 una Comisión Nacional para la Artesanía encargada de intensificar las exportaciones y del estudio de los mercados, siendo el norteamericano el principal para la artesanía italiana de arte.

En otros países, las autoridades públicas y las asociacio-

nes de artesanos compenetrados de la importancia social y económica de la artesanía han tomado diversas medidas, para la formación profesional de esos trabajadores y pequeños empresarios, tales como la creación de Institutos Técnicos, escuelas de aprendizajes, etc. y para hacerles accesibles el crédito a mediano y largo plazo indispensable para mejorar la productividad, reducir los costos y poder competir con las grandes empresas, se ha creado una red de organismos de crédito popular.

Y no debemos dejar de mencionar la iniciativa de la primera Conferencia Regional Europea de la O.I.T. que solicitó que se estudiaran los problemas, que causa el incremento de la productividad, en las pequeñas empresas.

b) Países insuficientemente desarrollados:

Sabemos que estos países se caracterizan por tener una parte importante de su población activa trabajando principalmente en las actividades primarias y otras ocupaciones, con escaso capital y baja productividad.

La mayor parte de ellos han comenzado a aplicar en los últimos años planes de desarrollo económico para elevar el nivel de vida de sus habitantes y han encontrado inconvenientes derivados de su endeble estructura productiva al adoptar, en sus actividades económicas, las innovaciones técnicas que aplican los países industriales.

En la agricultura y actividades afines algunos de ellos iniciaron procesos de mecanización del trabajo agrícola que lógicamente repercutió sobre las posibilidades de empleo de la -

mano de obra rural. Los efectos producidos fueron de distinta índole, en estas regiones poco desarrolladas, según que la presión demográfica fuera muy intensa o no.

En aquellos países con abundante población concentrada en las zonas rurales y con métodos agrícolas deficientes, el uso de maquinarias en gran escala que economizan mano de obra acentuará el problema ya existente del desempleo y subempleo agrícola, si no se ha programado el desarrollo económico mediante un plan de inversiones en las actividades secundarias y terciarias que absorba ese importante contingente de trabajadores rurales desplazados por la máquina. El comité de encuesta sobre la agricultura de Pakistán (1951/2) estimaba que la mecanización completa desplazaría a 24 trabajadores en una finca de 120 hectáreas, o sea 2 trabajadores de cada 3 y un número mayor en las explotaciones pequeñas (1).

En realidad en el momento actual, dada la baja tasa de capitalización y otros factores negativos, no se hallan en condiciones de realizar esa transformación rápidamente sin provocar gran desempleo tecnológico en esas actividades.

Si bien es imprescindible aumentar la productividad de la agricultura para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la campaña, ese aumento se podría conseguir en una primera etapa, teniendo en cuenta la escasez de capitales y la repercusión sobre el desempleo según ya vimos, empleando métodos de cultivos superiores, seleccionando semillas y empleando el abono de las tierras; de esta manera según algunas estimaciones de estudiosos en la materia se podría lograr un aumento

(1) Revista Internacional del Trabajo - Marzo/1955 - La mecanización del Trabajo Agrícola y sus repercusiones sobre el empleo de la Mano de Obra rural - Pág. 17.

del rendimiento agrícola del 50% empleando muy pocos capitales y sin llegar a intensificar el problema latente del desempleo tecnológico rural. La experiencia del Japón corrobora lo antes dicho. Desde al año 1880 a 1920 la producción agrícola se incrementó aproximadamente en un 80%, no obstante disminuir la población rural en un 14% con lo que el aumento del rendimiento por trabajador fué de un 106%. Se obtuvo esta mayor productividad debido principalmente a la aplicación de métodos técnicos más eficaces (selección de semillas, abono de tierras, etc.) dentro del sistema de agricultura manual. Recién en los últimos años y dadas las condiciones económicas imperantes han introducido máquinas pequeñas en las granjas, tales como las que hacen la recolección del arroz y motores eléctricos (1).

Para estos países una solución podría ser aplicar los equipos mecánicos para ciertas labores definidas que permitieran llevar la producción agrícola, tal como ocurre en la India que en su segundo plan quinquenal ha previsto la mecanización de ciertas labores de labranza en las tierras cultivadas y explotadas en común. Lo mismo ocurrió en el Sudán Anglo Egipcio.

No es igual la situación que se plantea en los países que si bien no han alcanzado un alto grado de desarrollo, se hallan en una etapa de expansión de sus actividades.

La mecanización del trabajo agrícola complementado con la adopción de una mejor técnica si bien puede originar un desempleo tecnológico entre los trabajadores rurales especialmente entre los peones, arrendatarios y aparceros, el mismo será transitorio en una economía en expansión que abre posibilidades -

(1) Revista Internacional del Trabajo - Marzo/1955 - La Mecanización del Trabajo Agrícola y sus repercusiones sobre el empleo de la Mano de Obra rural - Pág. 19.

de reemplazo en centros fabriles de las grandes ciudades o en las pequeñas industrias y servicios de los pueblos, siempre que se cuente con un eficaz servicio del empleo, coordinado con una organización completa de la formación y readaptación profesional.

En épocas de crisis, aún las economías con un alto grado de desarrollo pueden encontrar serias dificultades para reemplazar a los trabajadores rurales desplazados por la mecanización. Ejemplo de ello lo tenemos con lo que ocurrió en E.E.U.U. en la década del treinta, con el desplazamiento de grandes contingentes de mano de obra que comprendía cultivadores, arrendatarios, cosecheros y peones de la zona del cultivo del algodón, que perdieron sus empleos a causa de la mecanización llevada a cabo por explotación directa de los propietarios. Algunos contingentes formaron caravanas de trabajadores agrícolas migrantes y otros solicitaron socorros a las autoridades, solucionándose el pavoroso problema cuando la actividad industrial aumentó a fines de 1937 y absorbió la mayor parte de esos desocupados o subocupados.

En los países donde el factor demográfico no constituye un problema, en muchos casos, para aumentar y aún mantener el volumen de la producción agrícola es necesario fomentar la mecanización para compensar la disminución de la población rural, ya que aquélla eleva la productividad de la mano de obra. En Hawai se ha mecanizado la producción de piñas y de azúcar y con una mano de obra que aproximadamente representa la cuarta parte de la ocupada en Puerto Rico, se ha obtenido la misma cantidad de

azúcar.

En términos generales, entre las distintas categorías de mano de obra rural, la más afectada por la mecanización ha sido la asalariada con carácter permanente. No quiere decir ello que al introducirse la fuerza mecánica se reduzca totalmente las necesidades de trabajadores, ya que hay labores que no pueden mecanizarse tales como la cría del ganado y otras, pero el obrero o peón agrícola que se mantiene en las granjas y tierras de labor debe ser un trabajador capacitado con conocimientos técnicos en el manejo de las complicadas maquinarias rurales, lo que plantea un problema esencial en los países insuficientemente desarrollados. Otra categoría afectada por los cambios es la de los arrendatarios y aparceros, ya que la mecanización por parte de los propietarios contribuye a realizar una explotación directa más económica con una pequeña proporción de mano de obra asalariada, lo que origina desplazamientos de los grupos citados tal como ocurrió en el Sud de los E.E.U.U. (que en esa región se asemeja en algunos aspectos a las regiones poco desarrolladas), Turquía e India. Por último otra categoría que puede verse afectada la encontramos en los pequeños propietarios y los marginales que al no poder mecanizar y racionalizar sus actividades por falta de capitales, etc., tendrán que, si desean continuar en la agricultura, trabajar como obreros agrícolas. Un medio de solucionar la dificultad de escasez de capital para adquirir las maquinarias podría ser unirse los propietarios en esas condiciones, formando cooperativas con utilización colectiva del material agrícola de gran valor.

Un ejemplo de los efectos causados por la mecanización agrícola sobre los trabajadores golondrinas lo tenemos con lo ocurrido recientemente en nuestro país en algunas regiones, donde al iniciarse la recolección del maíz, centenares de braceros del litoral acudieron a esas zonas como de costumbre, y se encontraron con que sus servicios no eran necesarios pues sus habituales patrones usaban maquinarias para esas faenas. Fué necesario disponer socorros provinciales al regresar a sus respectivas provincias.

Veamos brevemente los efectos causados por la mecanización de las actividades agrícolas en un país como Turquía, comprendido dentro del grupo que estudiamos y donde se han hecho investigaciones científicas sobre esas consecuencias. Antes de la guerra tenía menos de 1.000 tractores agrícolas y en la actualidad se acerca a los 40.000. El estudio fué realizado en 1952 y se basó en las declaraciones de 3.000 agricultores de 448 pueblos (1). Los principales resultados y efectos del uso de la fuerza mecánica fueron los siguientes. Aumentó la producción de cereales y del algodón en gran escala a tal punto que en la actualidad tiene sobrantes de los primeros. Más tierras fueron roturadas y puestas al cultivo. Se descuidó la formación profesional de los obreros rurales que se demuestra por el hecho de que solamente el 12% de los conductores de tractores interrogados habían recibido instrucción y preparación. Se notó una reducción en la demanda de mano de obra, en muchas comarcas que pasaron del sistema de aparcería al de explotación directa con contratación de obreros estacionales. Aumentó el número de estableci-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Marzo/1955 - "La Mecanización del Trabajo Agrícola" - Pág. 19/20.

mientos comerciales y de servicios en los pueblos campestres, debido a que la mecanización y motorización tiene necesidad de servicios complementarios tales como talleres, negocios de repuestos, buenos caminos, etc., lo que proporciona ocupación a parte de los desplazados que no emigraron hacia las ciudades.

En lo que respecta a la adopción, sin un plan previo, de innovaciones tecnológicas en las actividades secundarias y terciarias del grupo de países que consideramos, origina en la práctica como ha ocurrido en varios de ellos desocupación tecnológica que no es absorbida prontamente por nuevas inversiones y contribuye a agudizar el ya existente problema estructural. Ello se debe a que falta el capital suficiente para absorber con rapidez aquel potencial humano desplazado por las inversiones que si bien aumentan la producción, economizan mano de obra. Los equipos de alta densidad de capital no guardan relación con la cuantía de los ingresos y con la capacidad real para ahorrar que caracteriza a esos países. Hay que tener en cuenta los intereses superiores de la Nación y los perjuicios sociales que originan esos cambios tecnológicos hechos velozmente, que si bien desde el punto de vista particular de un empresario le conviene su adopción por la reducción de los costes y el mayor beneficio resultante, la dolorosa repercusión social que originan en esas economías poco desarrolladas obliga a las autoridades públicas a estudiar detenidamente el problema y buscar las soluciones que más ventajas proporcionen a toda la comunidad.

No quiere decir ello que esos países posterguen indefinidamente el logro de una mayor nivel de vida resultante del aumen-

to de la productividad que acompaña a las innovaciones tecnológicas, pero en el estado actual de la insuficiencia del factor capital que los caracteriza, deben procurar emplearlo en aquellas actividades que proporcionen el máximo producto social compatible con la plena ocupación, para que posteriormente, en base a un programa de desarrollo económico que coordine y expanda las inversiones privadas y públicas, se vayan introduciendo paulatinamente los métodos aconsejados por la técnica, que eleven los ingresos de la población activa y provean el ahorro indispensable para aumentar la tasa de capitalización interna.

Resulta interesante comentar un artículo escrito por el Director de la Sección de Relaciones de Trabajo del Instituto de Tecnología de Massachusetts, Sr. Charles A. Myers, sobre los problemas laborales que trajo consigo las innovaciones técnicas en la India (1).

En ese país el problema principal se ha centrado en la industria más importante, es decir la textil algodonera que proporciona empleo a más de 700.000 operarios y que basa su prosperidad y desarrollo no solamente en su mercado interno, sino también en sus mercados exteriores. Para poder conservar éstos últimos necesita modernizarse y organizarse racionalmente, empleando máquinas automáticas que reemplacen a los telares a mano por un lado y cambios en la cantidad de trabajo o en la proporción numérica entre operarios y máquinas, por el otro. No se produciría gran dificultad si los trabajadores desplazados pudieran ser absorbidos rápidamente en otras actividades como ocurre en las economías en plena expansión, pero ésta no es la situación

(1) Revista Internacional del Trabajo - Las innovaciones técnicas y los problemas laborales consiguientes en la India - Charles A. Myers - Mayo/1956.

de la India, que atraviesa por un período que podríamos llamar de transición en su desarrollo y donde coexiste un apreciable - desempleo industrial con una gran subempleo agrícola.

De ahí las presiones de las asociaciones obreras y de los grupos políticos del Parlamento, para que el programa de modernización de las industrias textiles sea hecho en forma gradual aplicándose en las empresas nuevas y limitándose la importación de nuevos equipos automáticos, pero con una serie de garantías reconocidas en el Acuerdo de Delhi del 17/2/1951, celebrado entre representantes obreros patronales y las autoridades y que podemos resumirlas en las siguientes:

- 1) Normalización de los equipos y fijación de las cargas de trabajo en base a estudios bipartitos. En el caso de la aplicación de nuevas máquinas, antes de implantarse la normalización, es conveniente prever un período de prueba;
- 2) En las empresas donde se adopte la racionalización se debe tratar de suspender los nombramientos de nuevo personal, no cubrir las vacantes causadas por bajas de operarios y redistribuir el personal sobrante en otras secciones sin reducir las remuneraciones;
- 3) La reducción del personal se debe realizar comenzando por los más nuevos y a modo de incentivo se debe ofrecer gratificaciones a los que soliciten voluntariamente el retiro;
- 4) Los obreros desplazados deberían recibir durante aproximadamente nueve meses instrucción en otros oficios,

corriendo los gastos de sustento a cargo de la dirección de las empresas y los de instrucción a cargo del Estado. Además debieran tomarse las medidas para emplear la mano de obra sobrante en obras públicas; y

- 5) Debiera mejorarse la remuneración de los trabajadores ocupados, con una participación en los beneficios de la productividad.

Con posterioridad, en el año 1952 se celebró el Acuerdo de Ahmedabad, que se refirió a las modificaciones relativas a la carga de trabajo con la maquinaria no automática existente. Según ese acuerdo se asignó cuatro telares por trabajador (antes cada trabajador atendía uno), pero sujeto a varios requisitos, tales como el control de las condiciones de trabajo que origina ese cambio, gratificación a los obreros sobrantes y mayores salarios a convenir por un comité de arbitraje.

El punto crucial fué dado por la sustitución de los telares a mano por las maquinarias automáticas, que solicitó en abril de 1954 el propietario de Ahmedabad, mediante la importación de esos equipos durante los tres o cuatro años siguientes. Con la adopción de esas innovaciones se podría reducir el número de operarios de 50 a 16 por cada 100 telares y prometió hacerlo cumpliendo con las garantías ya mencionadas y aumentando los salarios de los obreros ocupados. El gobierno luego de escuchar la opinión de los representantes obreros del Congreso Nacional Indio de Sindicatos, resolvió denegar la autorización de la instalación de los telares automáticos. El problema del desempleo tecnológico no solamente afectaba a los trabajadores desplazados en las empresas donde se adoptaron los cambios sino

había que tener en cuenta también los efectos de la competencia entre las industrias mecánicas y manuales. Por ello en el segundo plan quinquenal se dispuso que "no se autorizarían las inversiones en fábricas productivas de bienes de consumo que puedan impedir la expansión u originan una disminución del empleo en las industrias manuales". A tal fin durante los dos últimos años se impuso un límite máximo a la producción de géneros fijándolo en 5.000 millones de yardas, y para 1960-1961 se aumentará a 5.500 millones de yardas, siendo ese aumento destinado a la exportación con lo que se logrará una nueva racionalización de las empresas dedicadas a proveer al exterior.

Con la industria del yute ocurrió algo similar, siendo muy limitada en la actualidad las posibilidades que tiene de importar máquinas automáticas.

Todo este proceso ocurrido en la India, a raíz del intento de adoptar las innovaciones tecnológicas en el campo industrial, puede considerarse como representativo de todos los países insuficientemente desarrollados con gran población y con industrias artesanas tradicionales. Se ha divulgado en la India por autores, economistas, sociólogos y obreros en general, una frase que expresa una aspiración de llevar a cabo el progreso tecnológico en forma paulatina y con el menor perjuicio social posible; ella es "La racionalización sin pena".

En otros países, la competencia entre la gran industria mecanizada y las tradicionales artesanas ha provocado la desaparición y la decadencia lenta de estas últimas, viéndose los trabajadores y artesanos obligados a abandonar la partida y engrosar

las filas de los desocupados rurales totales o parciales.

La industria china de la seda proporcionaba ingresos abundantes a millones de agricultores que criaban el gusano y devanaban los capullos a mano. Al tener que luchar contra la competencia de las industrias locales de devanado mecánico de la seda comenzó a decaer esa industria rural; más tarde sufrió la competencia del Japón y luego la de las nuevas industrias extranjeras de la seda artificial que se introdujeron con éxito en los mercados de seda natural, todo lo cual originó su decadencia al desarrollarse la industria moderna.

Es evidente que esas artesanías tradicionales para poder subsistir en los campos que están sujetas a la competencia de la gran empresa, deben modificar sus métodos productivos como ya hemos visto en otra parte. Cuando un país pasa de la industria tradicional a la moderna, en pequeña o en gran escala, un cierto grado de desempleo tecnológico es inevitable, pero para poder reducir su extensión y duración se deben tomar las medidas apropiadas dentro de un programa general a largo plazo que evite la miseria y desocupación, contando entre ellas la formación profesional, fomento de las pequeñas industrias como complemento y no en competencia con las grandes, estímulo a la movilidad de la mano de obra y en términos generales, una política de aumento de la demanda de los consumidores.

En cuanto a las posibilidades de aplicar el sistema denominado "Automation" a las actividades industriales y comerciales de éstos países todo lo antes comentado se aplica y con mayor fuerza a este nuevo método. Si bien se ha dicho que los -

países poco desarrollados podrían llegar a industrializarse -- por el camino más corto, haciendo uso de esos procedimientos, ya que las necesidades de capital y de mano de obra de una fábrica automática son en cierta manera poco importantes, por unidad de producción, comparándolas con las de una fábrica del tipo tradicional, otros factores además del relacionado con el empleo, tales como los de orden financiero y técnico, dificultan tal posibilidad. Más bien hay que comenzar por etapas, escogiendo la producción de ciertos artículos por el nuevo método, como ocurre en el Brasil con la nueva fundición de acero totalmente integrada, las refinerías de petróleo del Medio Oriente y la gran fábrica de abonos que funciona en la India.

3) Desempleo estructural:

Se presenta este tipo de desempleo en aquellos países donde debido principalmente a la falta de capital o de otros recursos complementarios, las distintas actividades económicas no se han desarrollado uniforme y paralelamente, hallándose sus economías expuestas a fluctuaciones que originan o pueden originar -- desocupación.

También puede presentarse el desempleo estructural, por la decadencia de determinadas industrias debido a cambios en la dirección de la demanda interna o externa de tal magnitud que afecta la base de la estructura económica del país, como ocurrió después de la primer guerra mundial con la disminución del comercio internacional, o bien por la saturación de industrias de consumo tradicionales que impiden la expansión de las mismas y

constituye una limitación a las posibilidades de ofrecer empleo a las nuevas fuerzas que ingresan al mercado de trabajo.

La decadencia de ciertas industrias de países desarrollados puede ser debida a que al industrializarse los países subdesarrollados, cambia la composición del coeficiente de importación, provocando cambios estructurales en aquéllos que se ven ante la necesidad de adaptar sus industrias exportadoras a las nuevas modalidades impuestas por los países poco desarrollados.

Se manifiesta esencialmente en los países insuficientemente desarrollados o en los que están en el período inicial del crecimiento por la acción de medios inflacionistas. En aquéllos debido a una estructura productiva con predominio de las actividades exportadoras que no pueden por sí solas proporcionar empleos estables e ingresos elevados a la población activa, están sujetos a las oscilaciones y vaivenes del comercio exterior, lo que puede originar el desempleo que estudiamos y el oculto o subempleo. En éstos si bien se han creado industrias y servicios con el propósito de lograr una estructura económica equilibrada, al conseguirlo transitoriamente por el expediente de la inflación, dá lugar a una inestabilidad económica derivada de la formación de una estructura productiva integrada por empresas de dimensiones antieconómicas y de base incierta que no se han organizado racionalmente y que mantienen un número mayor de trabajadores al realmente necesario, lo que provoca un encarecimiento de los artículos producidos y una pérdida para la comunidad, por el mal empleo de los recursos productivos. Además la

inflación luego de un período artificial de prosperidad y expansión origina un fuerte desequilibrio exterior que se traduce en una disminución de las reservas monetarias y en una pérdida de mercados de exportación como consecuencia del alza de precios - que acompaña a ese fenómeno, todo lo cual, si no se toman las medidas adecuadas, provoca la destrucción de la endeble estructura económica con gran desocupación y miseria.

Se ha notado en algunos países tales como Italia, México y la India (1) que al mismo tiempo que existe subempleo en las actividades primarias la capacidad productiva de la industria no se utiliza plenamente; si ello fuera debido a un desempleo visible en las grandes zonas industriales tal desequilibrio podría subsanarse por medio de algunos de los métodos que aumentan la demanda efectiva y permiten absorber la mano de obra sin empleo. Más bien la causa de la deficiencia antes anotada se debe a que no se han tomado las previsiones necesarias para obtener las materias primas esenciales al proceso industrial o para procurar la capacitación de los trabajadores, de acuerdo a las calificaciones requeridas, o bien porque no se ha fomentado la movilidad de la mano de obra. Aún en el caso de que ello se solucione, el aumento de la producción industrial derivado del aprovechamiento completo de la capacidad, debe ir acompañado de un aumento de la producción agrícola por medio de la tecnificación, pues de lo contrario, al incrementarse los ingresos de los factores ocupados en las actividades secundarias y presionar sobre una producción agrícola estable originará un alza de los precios de ésta e inflación, sin lograr un aumento apreciable de la de-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Agosto/1956 - Empleo y desempleo - Política de los gobiernos desde 1950 - Pág. 115/116.

manda de los productos industriales, lo que repercutiría en una producción menor a su capacidad real, en el sector no agrícola.

Otra manifestación del desempleo estructural en los países poco desarrollados, lo encontramos en las zonas urbanas, donde personas procedentes de las zonas rurales, no encuentran ocupación lucrativa y se dedican a vender en puestos ambulantes o bien, de puerta en puerta, artículos de muy incierta demanda, sin contribuir a mejorar la eficiencia de las actividades de esas localidades.

Contribuye en algunos países tales, como los del Asia, Italia, Grecia, etc., a ahondar el problema de la deficiente estructura productiva derivada de la falta de capitales y otros recursos productivos, los grandes aumentos de la población que presionan constantemente sobre las limitadas oportunidades de trabajo y al no encontrar empleo lucrativo agudizan los fenómenos del subempleo agrícola, del desempleo rural y urbano y en muchas casos adoptan ocupaciones inferiores que debilitan aún más la estructura económica.

Para combatir este tipo de desempleo en los países poco desarrollados, como veremos detenidamente en otro capítulo, las medidas adoptadas en diversos planes se encauzan hacia el logro de una estructura económica equilibrada, sin recurrir al proceso de la inflación. Entre las principales podemos citar: 1) Medidas para aumentar la superficie agrícola cultivada; 2) Industrialización y medidas afines; y 3) Fomento y mejora rurales y de la artesanía.

En algunos países industriales el desempleo estructural no

se debe a la insuficiencia de capital sino como ya hemos dicho, a variaciones de la demanda de los consumidores o a la decadencia de ciertas industrias que constituían la columna vertebral de la economías de esos países o de regiones determinadas. Así por ejemplo la industria naviera de Gran Bretaña, una de las más importantes de ese país, aumentó durante la guerra su capacidad para la construcción y reparación de los navíos de guerra y de los buques mercantes. Luego de un período de post-guerra de gran demanda, la misma disminuyó y es en la actualidad inferior a la que se requiere para facilitar pleno empleo a los trabajadores de los astilleros. Se haya a punto de saturación. Lo mismo ha ocurrido con otras industrias de ese país. En Italia el resultado de la encuesta parlamentaria ha demostrado que las industrias agrícolas, la textil y otras de consumo se hallan completamente saturadas. De ahí la necesidad de ir progresivamente variando la estructura productiva.

4) Desempleo estacional:

Se presenta este tipo de desempleo principalmente en los períodos de inactividad que caracterizan a algunas actividades debido a la naturaleza propia de las mismas, a fluctuaciones de temporada provocadas por las condiciones atmosféricas o cambios de la moda y a la irregularidad de ciertas ocupaciones.

Debido a la acción de estos factores se producen variaciones en el volumen de la producción de una estación del año a otra, con la consiguiente repercusión sobre el empleo.

Entre las ocupaciones más expuestas al desempleo estacio--

nal encontramos las primarias, agricultura e industrias extractivas, que constituyen la principal actividad de los países insuficientemente desarrollados. Dada la naturaleza de esas actividades, proporcionan empleo durante el período del año requerido por el cultivo o cosecha, cesando luego hasta la llegada de la próxima estación. La cantidad de días que se requieren por unidad de tierra labrable y que proporciona ocupación completa a los trabajadores, varía de acuerdo al tipo de cosecha, a los métodos de cultivo, a las condiciones del suelo y a otros factores, pero es evidente que si no se toman medidas complementarias para facilitar trabajos a la mano de obra durante el período de inactividad, permanece en ese lapso totalmente desocupada. Así en China, según una encuesta sobre 2.764 granjas de 7 provincias, el promedio de mano de obra necesaria por hectárea llegaba a 162 días de 10 horas al año, para el cultivo del algodón; 116 para el arroz y sólo 60 para el trigo (1).

En Italia fué examinado el grado de actividad en la Agricultura por la investigación por sondeo llevada a cabo con ese fin. Se puso de relieve que el promedio de jornadas trabajadas en todas las actividades agrícolas fué de 228 en un año. La categoría más afectada fué la de los jornaleros con un promedio de 161 jornadas, siguió la de cultivadores propietarios con 248 jornadas, la de colonos aparceros con 258 jornadas, siendo el promedio más elevado el de los asalariados fijos con 284 jornadas (2).

Además en este país debido a la importancia que representa la agricultura, la albañilería y actividades afines, confiere -

(1) O.I.T. - La Campaña contra el desempleo - Pág. 140.

(2) Ob. cit., Pág. 306.

un carácter de pronunciada irregularidad a la ocupación de más del 50% de la mano de obra.

Los efectos económicos y sociales que originan el alza y -baja de la actividad agrícola, si bien adquieren carácter uni--versal, se manifiestan con mayor intensidad en los países insu--ficientemente desarrollados dado que en éstos las tareas son -predominantemente manuales, proporcionan ocupación a gran canti--dad de mano de obra, el cultivo en general es intensivo siendo las granjas de tan pequeñas dimensiones que apenas si proveen -el sustento a las familias que las administran, lo que hace in--dispensable facilitarles ingresos complementarios en los períó--dos de inactividad y por último siendo esa la principal activi--dad se obtendría un aumento notable en la renta nacional si se pudiera utilizar esos días inactivos del año con fines producti--vos.

Dentro de las categorías de trabajadores rurales los que -más expuestos están a este tipo de empleo son los trabajadores migrantes y los obreros temporales de la agricultura.

En cambio en los países industriales, la población activa empleada en las actividades agrícolas es menor ya que gran par--te de esas labores se hallan mecanizadas y existen industrias -con variaciones de temporada complementarias que han contribuí--do a mitigar los efectos ocasionados por las fluctuaciones esta--cionales.

Este tipo de desempleo en los países poco desarrollados se puede atenuar empleando técnicas distintas en la misma activi--dad, tales como el sistema de cultivo mixto, o bien, creando po

sibilidades de empleo en otras regiones y profesiones en los períodos de inactividad, como podría ser la ejecución de planes de obras públicas, construcción de caminos, etc., en las estaciones inactivas o fomentando en las comarcas rurales las industrias tradicionales y servicios suplementarios como sucede en algunas partes del Asia. Otra forma de proporcionar trabajo podría ser trasladar la mano de obra cuando termina la actividad, a otra que comienza, siempre y cuando no coincidan los períodos de actividad y de calma de las industrias de temporada. Se oponen a estos traslados en masa: 1) Aptitud distinta; 2) Distancias; 3) Familia; 4) Vivienda; etc.

Hay quienes sostienen que no se debe proporcionar esas ocupaciones complementarias, pues podría redundar en perjuicio de la agricultura, y que más bien se debería emplear el tiempo libre entre la siembra y la cosecha en operaciones de limpieza de la tierra, tales como arrancar hierbas, extirpar alimañas y luchar contra las enfermedades de las plantas, todo lo cual aumentaría la productividad agrícola y beneficiaría a los mismos agricultores.

Otras actividades tales como la industria de la construcción de carreteras, y de la edificación, el transporte interior, etc., están también expuestas al tipo de desempleo que estudiamos debido a las variaciones de los factores atmosféricos (heladas, lluvias, etc.), sobre todo en la estación del invierno. Así, en Bélgica, el máximo nivel de desempleo cada invierno se eleva por lo menos en dos terceras partes por encima del punto más bajo del año anterior. En Canadá el record de desempleo en

el invierno ha sido superior al doble del precedente nivel más bajo. En Alemania, en 1952 hubo mucho desempleo en la industria de la construcción, en el transporte interior y en la pesca, debido a las malas condiciones atmosféricas. En Finlandia ocurrió lo mismo por variaciones estacionales en los trabajos forestales.

En lo que respecta a la pérdida de jornales que afecta a la mano de obra de ciertas actividades, por influencia de factores climáticos (lluvias, etc.), como la industria de la construcción de casas, en la actualidad se ha solucionado en parte ese problema por medio del sistema de construcción de viviendas prefabricadas en talleres donde el trabajo se hace bajo techo. De ahí que se reducen considerablemente los días perdidos por lluvias, ya que el trabajo en la obra se simplifica al armado y terminado de las partes que han sido fabricadas en locales cerrados. Este sistema se emplea en varios países altamente industrializados, tales como E.E.U.U., Francia, etc.

Además los obreros especializados de la industria de la construcción no gozan de un nivel estable de empleo, por la misma índole de esa actividad, que proporciona ocupación mientras se desarrollan los trabajos y una vez terminados, si no se realizan nuevas inversiones en ese campo, provocan la desocupación de los trabajadores.

Los obreros que trabajan en tareas portuarias no gozan de estabilidad en sus empleos, ya que depende de los movimientos de la entrada y salida de los buques, que en gran parte se hallan acondicionados por los cambios estacionales.

En la industria del vestido se observa también importante desempleo estacional como consecuencia de las variaciones de - temporada que modifican la demanda de bienes de consumo y que - se debe a cambios de la moda, costumbres, etc.

En la industria automovilística norteamericana, en el transcurso de este año, hubo numerosos despidos de trabajadores, provocados, además de una reducción de la demanda, por las modificaciones introducidas en las fábricas para la producción de nuevos modelos año 1957.

5) Desempleo friccional:

Surge este tipo de desempleo cuando aún en el caso de que la cantidad de empleos disponibles sea por lo menos igual al de trabajadores que constituyen toda la mano de obra, los trabajadores, sin embargo, carecen de empleo por no estar en condiciones de ocupar los puestos vacantes, ya sea debido a su ineptitud profesional o bien por no vivir en los lugares donde hay - trabajo disponible y no poder trasladarse a ellos por falta de medios, ignorancia de esa situación o por cualquier otra causa.

William H. Beveridge define la desocupación friccional así: "La constituyen la oferta de trabajo que no es intercambiable y no constituyen unidades móviles; de esta manera si bien - puede haber una demanda de mano de obra los trabajadores desocupados no tienen la calificación profesional y no están en el lugar adecuado donde se necesitan" (1).

Las variaciones en las estructuras de las empresas originan cierto desempleo friccional debido a que los trabajadores des--

(1) W. Beveridge - La ocupación plena - México 1947.

plazados deben cambiar su trabajo actual por otro que corresponda a las nuevas exigencias.

Es típico de las economías progresistas con sistema de libre empresa, que están en constante evolución y con un nivel de demanda elevado. Puede derivar de las innovaciones tecnológicas o bien por variaciones en los gustos de los consumidores - que originan modificaciones en la composición de la producción. Así en E.E.U.U. en la actualidad, grandes fábricas de automotores, como la Ford, Nash, Packard, etc., se encuentran inactivas en virtud de las operaciones necesarias para adaptar las fábricas a la producción de los nuevos modelos, lo que ha provocado desocupación entre los trabajadores.

En las economías centralizadas de Europa Oriental y en la U.R.S.S. los planes de inversión de capitales y producción se han coordinado con los presupuestos de la mano de obra manteniendo, en consecuencia, un bajo nivel de desempleo friccional.

Es preferible, para lograr una mejora en la eficiencia, productividad y estado de ánimo de los trabajadores, que se destinen a los desocupados hacia aquellos empleos para los que se hallan capacitados técnicamente, en vez de colocarlos apresuradamente en trabajos no adecuados a sus aptitudes. El costo social de este desempleo friccional se compensa con la mayor productividad que rendirán los trabajadores en ocupaciones apropiadas a sus conocimientos, complementándose con el pago de las prestaciones del seguro por el tiempo que dure el desempleo.

Al finalizar la segunda guerra, durante el período de reconversión de las industrias de producción de guerra a la paz

y debido a variaciones en la demanda de los bienes de consumo, hubo grandes fluctuaciones en el índice de expansión de las industrias; algunas aumentaron su capacidad productiva y en cambio otros establecimientos disminuyeron su producción en forma brusca, no obstante coexistir una demanda general considerable, todo lo cual originó un desempleo friccional superior al normal.

En aquellos países donde la movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra es reducida, como ocurre en Italia, o donde los servicios del empleo y de formación y orientación profesional no se hallan eficientemente organizados, se presenta en mayor o menor proporción este tipo de desempleo.

Los medios de acción necesarios para reducirlo a cifras ínfimas son distintos a los empleados para aumentar la demanda efectiva de bienes y servicios, y los podemos resumir en los siguientes:

- a) Programas de organización del mercado de la mano de obra, con un eficaz servicio del empleo, para ajustar la oferta de trabajadores a la demanda adecuada de sus aptitudes, fomentando la movilidad geográfica y ocupacional de los mismos por medio de asistencia técnica y financiera;
- b) Organizar los servicios de formación, orientación y readaptación profesional, para que funcionen continúa y plenamente, con el fin de adiestrar y reeducar a los trabajadores y hacerlos aptos a las necesidades específicas de mano de obra;
- c) Estas medidas deben tomarse en colaboración con las -

organizaciones obreras y patronales, y ser aplicadas a la brevedad, para que sea más útil la acción contra el desempleo;

- d) En aquellas zonas críticas con gran desempleo friccional derivado de las oscilaciones bruscas de la demanda de productos que constituyen su principal actividad, podría ser más eficaz que trasladar la mano de obra a otros lugares, realizar un programa de inversiones de capital con el fin de diversificar la industria.

Los servicios de empleo pueden cumplir con su misión mediante la preparación de presupuestos de mano de obra que indiquen donde y en qué oficios prevalece el desempleo y la escasez de mano de obra y entre las medidas comprendidas en tal cometido, encontramos la del fomento de la mejor distribución posible de los trabajadores ya empleados, entre las industrias, los oficios y los empleos, ya que podría haber puestos vacantes a cubrir con los desocupados de origen friccional, si los que ya están ocupados pueden ascender y ocupar aquellas plazas, que si bien pueden llenar ellos, no son adecuadas a las calificaciones de los desocupados.

Los servicios del empleo y de formación profesional, como veremos en otro capítulo, han sido mejorados y organizados plenamente en los países industriales desde el año 1950 como una consecuencia del alto nivel de empleo logrado desde entonces, ya que la penuria de personal técnico y mano de obra capacitada - que caracterizó a ese período, obligó a los gobiernos a perfec-

cionar los organismos encargados de adaptar la oferta y demanda de trabajadores y de velar por el equilibrio del mercado del empleo.

CAPITULO SEPTIMO

MEDIOS DE ACCION NACIONAL PARA COMBATIR EL DESEMPLEO

El pleno empleo es considerado en la actualidad como uno de los más importantes objetivos económicos y sociales, tanto desde el punto de vista nacional como internacional.

De ahí la necesidad ineludible de un programa determinado de acción para combatir todas las manifestaciones del desempleo, de manera tal que todos los trabajadores tengan la seguridad de poder contar con fuentes de trabajo estable y se logre disipar para siempre el temor, la intranquilidad y la miseria que depa- ran la pérdida del empleo o la posibilidad constante de quedar cesantes y sin medios de vida por causas ajenas a su propia de- terminación.

Ese objetivo de pleno empleo no debe considerarse solamente como un medio para lograr el bienestar social, sino principal- mente como una finalidad en sí, ya que desde un punto de vista sociológico aspira a "evitar los sufrimientos humanos que el de- empleo inflige a los trabajadores a la vez que las perturbacio- nes sociales y políticas a que puede dar origen" (1).

No obstante ello, al elaborar un plan de pleno empleo debe tenerse en cuenta las posibles repercusiones en la estructura e- conómica y debe tratarse de mantener la flexibilidad y eficacia de la producción como medios de evitar la inflación y elevar el nivel de vida de toda la población.

Además de las medidas específicas que son convenientes a-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Abril/1950 - Medidas Na- cionales e Internacionales de pleno empleo - Pág. 406.

deoptar para prevenir o bien combatir el desempleo ya manifestado, según el grado de desarrollo de la respectiva economía, existen una serie de providencias generales que contribuyen a mejorar la situación de la economía del país y de los trabajadores en particular y que indirectamente actúan como preventivos del desempleo.

a) Medidas generales:

Entre estas medidas podemos mencionar:

- 1) Mejora del standard de vida de la comunidad;
- 2) Reducción de la jornada de trabajo; y
- 3) Mejoramiento de las relaciones laborales.

1) Mejora del standard de vida de la comunidad:

Es indudable que todas aquellas medidas que contribuyen a elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familiares, tales como remuneraciones elevadas que compensen justicieramente el esfuerzo físico o mental realizado y hagan posible una mayor igualdad en la distribución de los ingresos; producción en gran escala diversificada y a precios razonables que satisfaga no solamente las necesidades primarias sino también las secundarias, característica de la sociedad moderna, que con la evolución constante de la técnica abre y ensancha el horizonte del bienestar humano; sistemas de seguridad social basados en el principio de la solidaridad humana que cubren todos los riesgos, tanto físicos como económicos, a que se halla sujeto el trabajador y que permiten repararle económicamente en caso de ocurrir los

infortunios; viviendas dignas que constituyan la morada sana y confortable, asiento de la familia del trabajador; vacaciones pagas que resarsan el vigor perdido en la ardua labor diaria, y otras que no enumeraremos pero que coadyuvan al logro de aquella meta, crean el ambiente propicio para aumentar la productividad en el trabajo y por consiguiente una mayor producción de bienes y servicios y un alto nivel de demanda que absorba a ésta y permita al mismo tiempo ensanchar los campos de la inversión, creando nuevas oportunidades de trabajo.

2) Reducción de la jornada de trabajo:

Se ha sostenido y se afirma sobre todo en los medios sindicales que la reducción de la duración de la jornada de trabajo, sin disminución de los ingresos de los trabajadores ha contribuido al progreso económico y social y a mantener el pleno empleo, ya que al reducirse la jornada laboral, una determinada cantidad de trabajo podría ser distribuida entre un número mayor de trabajadores lo que permitiría proporcionar empleo a la mano de obra inactiva.

Además se justifica y aún se hace necesaria tal medida, según esas opiniones, por los posibles efectos que sobre el volumen y las oportunidades de empleo originan los sistemas modernos de racionalización y la adopción progresiva de la automatización.

Es así que una de las principales reivindicaciones de la clase obrera, cual era la jornada de trabajo de ocho horas diarias que equivale a cuarenta y ocho horas semanales fué adopta-

da en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en el año 1919, en el Convenio sobre horas de trabajo (industria), y más tarde en 1935 la Conferencia aprobó un convenio sobre las cuarenta horas semanales que no ha entrado aún en vigor por haber sido ratificado solamente por Nueva Zelandia.

Consideremos dada la índole de este trabajo solamente la repercusión de la reducción de la duración de la jornada de trabajo sobre el empleo. Hay quienes sostienen en los países industrialmente más avanzados que el pleno empleo se puede lograr por la adopción de medidas de política económica y financiera que permitan conservar el nivel de la demanda, y mediante la organización del mercado de trabajo y que la semana de trabajo debiera fijarse de manera tal que garantice el más cabal equilibrio entre los bienes y servicios por una parte y un número conveniente de horas libres por la otra. Otros opinan que si bien esas medidas contribuyen a proporcionar ocupación a los desempleados, éste objetivo se podría lograr más fácilmente, dado el progreso de la productividad, mediante la reducción de la jornada laboral.

Al reducirse la duración de la semana de trabajo, sin disminuir los ingresos de los trabajadores y sin aumentar la productividad, es indudable que se elevarán los costos adicionales para el empleador si quisiera éste distribuir cierta cantidad de trabajo entre un mayor número de personas.

El total de horas trabajadas correspondientes a una situación de pleno empleo o de escaso porcentaje de desocupación, se reduce al disminuir la jornada laboral.

Se pueden presentar tres situaciones (1):

1) Si aquel total disminuye en la misma proporción en que se reduce la duración del trabajo, por ejemplo un 10% cada una, se compensan las repercusiones sobre el empleo en el sentido de que no habrá mayores ni menores posibilidades de contratación para aquellos trabajadores antes desocupados;

2) Si el número total de horas trabajadas decrece en una proporción inferior a la reducción de la jornada de trabajo, ello expresa un movimiento hacia el pleno empleo que se traduce en ocupación para los desempleados o bien en el aumento de las horas extraordinarias para los ya empleados; y

3) Si el número total de horas trabajadas se reduce en una proporción mayor a la reducción de la jornada laboral, la influencia sobre el empleo será desfavorable.

Para que sea posible la segunda situación, que es la que interesa principalmente en los países poco desarrollados con excedente de mano de obra no calificada y penuria de capitales, los equipos escasos deberían utilizarse al máximo introduciendo un régimen de más turnos que el imperante, de esta manera se proporcionaría trabajo a los desocupados y se podría reducir los costos al repartirse los gastos generales sobre una mayor producción.

Además hay que considerar la influencia de la reducción de las horas de trabajo sobre la demanda y la oferta de mano de obra. Esta última podría verse aumentada si la reducción de aquellas fuera de tal magnitud que permitiera la entrada, en el mercado de trabajo, de trabajadores que de otro modo se manten-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Julio/1956 - Posibles consecuencias de la reducción de la duración de trabajo-Pág. 27/54.

drían fuera del conjunto de la mano de obra (por ejemplo, mujeres casadas, trabajadores de edad avanzada, etc.).

No obstante, si la disminución de la demanda de mano de obra que proviene inicialmente de la reducción de la jornada laboral es menor que la reducción de la oferta, habrá un aumento en las oportunidades de empleo en comparación con el número de trabajadores en busca de ocupación. Este resultado depende, dado el aumento de salarios por hora que acompaña a las menos horas trabajadas, del grado de elasticidad de la demanda de una determinada mano de obra, la que depende a su vez de la elasticidad de la demanda del producto producido por la empresa y de la proporción del costo de ese tipo de mano de obra en función del costo total de producción.

3) Mejoramiento de las relaciones laborales:

Ha evolucionado notoriamente en los últimos años el concepto social acerca de la relación laboral que vincula a los empresarios capitalistas con la mano de obra.

En el pasado y hasta hace poco tiempo, y aún ocurre en la actualidad en ciertos sectores capitalistas, no se considera a los trabajadores como formando parte integrante de la empresa - como tal, sino como simples colaboradores externos de la misma sujetos a las decisiones arbitrarias de los empresarios, lo que se ha traducido en una tensión económico social entre ambos sectores, con los consiguientes efectos nocivos sobre la productividad y el empleo.

La nueva concepción de la empresa que ha originado sobre -

todo en los Estados Unidos un gran movimiento de opinión en favor de la ciencia de las "human relations" se ha visto favorecida por el clima propicio creado por una serie de factores tales como, el respeto de la dignidad y libertad de la persona humana, el sentido más social conferido a las actividades productivas, el sentido de responsabilidad que incumbe a los empresarios y la intervención del Estado para proteger a los económicamente débiles y para asegurar la superioridad de los intereses colectivos sobre los individuales.

De acuerdo a este nuevo pensamiento se convierte la empresa en una verdadera comunidad laboral integrada no sólo por los que aportan bienes materiales sino también por los que participan en la obra común de elaborar los productos y proporcionar los servicios aptos para la sociedad, con el esfuerzo de su trabajo ya sea físico o intelectual de dirección.

Surge de ahí un nuevo espíritu en las relaciones humanas dentro de la unidad productiva, que se traduce en una comprensión, colaboración y sentido de responsabilidad mutua, que contribuye a distribuir un ingreso justo para todos sus integrantes, un mayor volumen de bienes y servicios a disposición de los consumidores y con el tiempo una mayor estabilidad y vitalidad económica de la empresa.

b) Medidas para eliminar el desempleo en los países altamente industrializados:

Estos países, que como ya hemos dicho se caracterizan por tener una economía integrada con fuerte formación de capitales

e intenso progreso tecnológico con los correlativos aumentos en el ahorro, productividad e ingreso, tienen una tendencia hacia la depresión crónica con desempleo cíclico si no se toman las medidas apropiadas para evitarlo.

Veamos las medidas a adoptar para prevenir o combatir los distintos tipos de desempleo comunes en los países que consideramos y algunos planes:

- 1) Medidas para prevenir el desempleo cíclico derivado de la insuficiencia de la demanda total;
- 2) Medidas para combatir el desempleo en las zonas de de presión económica;
- 3) Medidas para combatir el desempleo derivado de otras causas;
- 4) Relación de la Hacienda Pública con el pleno empleo; y
- 5) Algunos planes para combatir el desempleo.

1) Medidas para prevenir el desempleo cíclico derivado de la insuficiencia de la demanda total:

En términos generales, la solución del problema depende del mantenimiento de un nivel de demanda tal, tanto privada como pública, que pueda absorber todos los recursos productivos de la sociedad.

Para conseguir un alto volumen de empleo y suficiente estabilidad, como medios de lograr un aumento en la riqueza nacional y en la felicidad de la comunidad, es necesario que aumente el gasto total, es decir los desembolsos de dinero para obtener los productos corrientes de la industria y comercio, en condi--

ciones de pleno empleo.

El gasto se divide en tres categorías:

- a) Gastos en bienes y servicios de demanda directa, constituidos por los negociables que se desean por la necesidad o gusto que satisfacen;
- b) Gastos en inversiones comerciales, que son bienes que se adquieren para producir otros bienes;
- c) Gastos de inversiones del Estado, es decir bienes de carácter público no negociables, donde el poder de compra de los particulares no tiene importancia.

Para mantener el nivel total de gastos de bienes y servicios que procure el pleno empleo se siguen tres directivas: a) Estabilizar los índices de inversión interna; b) Estabilizar la demanda de los consumidores; y c) Política de precios.

a) Estabilización de los índices de inversión interna:

La falta de estabilidad de los gastos no considerados de consumo, es decir las categorías segunda y tercera de la clasificación anterior, han provocado en el pasado grandes variaciones en el volumen total de los gastos y por lo tanto en los niveles de la producción, empleo e ingresos.

En algunas oportunidades las inversiones son inferiores a la diferencia entre el gasto total y el del consumo, y en otras superiores, originando en el primer caso desempleo de recursos productivos y en el segundo el problema de la inflación. De ahí la necesidad de estabilizar el volumen de las inversiones de acuerdo a los requerimientos de la economía, estando a cargo

del Estado la responsabilidad final de que el gasto de inversiones se oriente hacia las productivas y sea suficiente para crear una demanda apropiada que ocupe a toda la mano de obra activa.

El problema del desempleo debido a la insuficiencia de la demanda total ofrece mayores dificultades para solucionarlo en las economías con sistema de empresa privada que en las economías centralizadas, ya que en las primeras el volumen de las inversiones privadas depende de las decisiones de un gran número de personas y en cambio en las segundas el capital destinado a la inversión es público y junto a los gastos de consumo particular tiene como finalidad realizar un desembolso tal que ocupe a todos los recursos disponibles.

Para mantener o aumentar el nivel de los gastos en inversiones que procure el pleno empleo sin inflación, los gobiernos con economía de mercado recurren en mayor o menor grado a sus políticas monetaria y fiscal para lograr un volumen adecuado de inversiones en el sector privado y en caso de no dar resultado las medidas tomadas apelan a su propia política de inversiones públicas compensatorias. La primera condición para estabilizar las inversiones privadas a un nivel de pleno empleo es la de crear el ambiente propicio para el desarrollo de la libre empresa.

Veamos las medidas monetarias y fiscales anticíclicas que coadyuvan al mantenimiento del pleno empleo.

Cuando aparezca una tendencia hacia la deflación se puede estimular la inversión privada ampliando las facilidades de crédito

dito mediante diversas medidas tales como la reducción de los encajes bancarios, y del tipo de interés, compra de títulos por parte de los bancos centrales, etc. y permitiendo mayores facilidades para la compra a crédito de bienes de consumo. En caso contrario y con el fin de frenar las tendencias inflacionistas se recurre a medidas para restringir el crédito. De esta manera se puede controlar una parte de la demanda.

Además de estas medidas indirectas de control del crédito se pueden tomar providencias más directas, tales como la creación de instituciones de créditos o fondos para la concesión de préstamos generalmente con la condición de ser destinados a ciertas inversiones que se quieren estimular o a sectores determinados de la economía; fomento por parte del gobierno de las pequeñas empresas proporcionándoles facilidades crediticias y medios para realizar investigaciones, estudios de mercados y servicios estadísticos y aún se puede ir más lejos mediante una política de ayuda pública y directa a las empresas privadas siempre que reúnan determinadas condiciones.

Entre las medidas fiscales que se pueden tomar para estimular la expansión de la demanda del sector privado de inversiones, además de las habituales de reducción directa de los impuestos que fomentan la intensificación de la producción durante épocas de crisis, encontramos las siguientes:

- 1) Exención de los impuestos a las empresas privadas que efectúan gastos con fines de investigación;

- 2) Reducción de impuestos en forma de ventajas fiscales aplicadas a los fondos de amortización, ya sea permitiendo la -

creación de reservas de amortización para reemplazar los bienes de uso mucho antes de que lleguen a quedar inutilizados, o bien permitiendo deducir de los beneficios imponibles otras reservas para inversiones, si son reinvertidos una parte de los beneficios para aumentar la capacidad productiva de la empresa. Ejemplos de esta política la encontramos en Suecia, Reino Unido, Bélgica, Estados Unidos, etc.

Estas facilidades fiscales ejercen sobre la demanda y sobre el volumen del empleo un doble efecto favorable (1): Por un lado aumentan para los consumidores el numerario disponible y por el otro favorecen la reinversión de utilidades, y por ende, las oportunidades de empleo;

3) Sistemas de compensación de pérdidas que permiten a las empresas deducir los quebrantos sufridos en ciertos años con los beneficios realizados en otros. Si bien disminuye la recaudación fiscal en los años prósperos puede tener beneficiosos efectos en la estabilización de la demanda, producción y empleo, sobre todo en las ramas de actividad tales como las construcciones, industrias siderúrgicas y mecánicas, cuyas utilidades están sujetas a grandes variaciones. Entre los países donde más se aplican estos sistemas encontramos a Bélgica, donde una enmienda a la ley belga del impuesto sobre los ingresos aprobada en febrero de 1954, extiende la compensación de los quebrantos de los dos a los cinco años siguientes; en los Países Bajos, donde se permite la compensación con los beneficios del año precedente y si fuera preciso de los seis años siguientes;

4) Sistema de reservas de crisis que consiste en la crea--

(1) Revista Internacional del Trabajo - Julio/1956 - Empleo y desempleo - Política de los gobiernos desde 1950 - I, Pág. 14.

ción por parte de las empresas privadas de reservas que son eximidas de tributar los impuestos con la condición de ser utilizadas solamente en los períodos de depresión económica. Se aplican principalmente en Suiza y Finlandia. En el primero a fines de 1954 el total de reservas de crisis acumuladas alcanzaba a 235 millones de francos suizos y en el segundo se aplica a los exportadores de productos forestales siempre que esos beneficios se depositen en una cuenta especial del Banco de Finlandia.

Cuando no obstante haberse tomado las medidas fiscales y crediticias antes mencionadas el volumen de la inversión de capital privado no alcanza un nivel capaz de mantener el empleo - es necesario intensificar las inversiones públicas para contrarrestar el descenso e inestabilidad de las privadas.

Para la realización del gasto público compensatorio hay que tener en cuenta varias circunstancias que pueden afectar al sector privado de la inversión o bien provocar el fenómeno de la inflación:

a) Recursos para llevar a cabo esas inversiones: Los gastos públicos se pueden financiar con aumento de los impuestos, con emisión de títulos públicos o mediante la creación de nuevo dinero. Cada gobierno debe estudiar la situación especial de su economía y financiar sus gastos adoptando el sistema que menos perjuicios ocasione a la economía en general y a los sectores privados en particular;

b) Procedencia de los bienes que intervendrán en las inversiones: El origen de los bienes puede ser nacional o extranjero. A tal fin se debe estudiar la posibilidad de utilizar la mayor

parte de bienes del país con el propósito de estimular las actividades del sector nacional. No obstante ello hay que tener en cuenta al preparar los planes de inversiones públicas, de las necesidades de materia prima y otros bienes del sector privado para no presionar sobre los mismos y provocar un alza de precios y escasez al mismo tiempo;

c) Efectos de los gastos públicos sobre el nivel de la ocupación: Si el fin de las inversiones públicas es el de estabilizar el volumen total de la demanda a un nivel de pleno empleo hay que seleccionar aquellas inversiones cuyo efecto sobre la ocupación sea inmediato, es decir, proporcione empleo a los trabajadores desocupados y movilice los recursos ociosos disponibles de la economía (Ej. construcción de caminos, puentes, etc.);

d) Capacidad potencial del gasto público para proporcionar nuevas oportunidades de empleo a otros trabajadores. Al llevarse a cabo la inversión, como hemos visto en el punto anterior, el efecto primario será el de procurar ocupación a un número de trabajadores desocupados y éstos al gastar parte de sus ingresos aumentarán la demanda efectiva, originando por efectos derivados una mayor producción, ocupación e ingreso de la comunidad. Sin embargo si el tipo de inversión pública se orienta hacia obras que una vez finalizadas no incrementan las posibilidades de ocupación el éxito de las mismas podría ser relativo. En cambio si los gastos en obras públicas se encaminan hacia las inversiones tales como riegos de tierra inexploradas, diques, caminos en lugares donde se pueda intensificar el comercio, etc., donde una vez terminadas el uso de ellas aumenta el nivel de la

producción y empleo, el resultado podría ser más conveniente y efectivo;

e) Localización geográfica de las inversiones. Entre los factores que deben tenerse en cuenta para activar la economía - por medio del gasto público encontramos la localización de las inversiones según la ubicación geográfica de la mano de obra inactiva, de las vías de comunicación, transporte, energía, etc. También resulta conveniente planificar la localización de las obras públicas para evitar la congestión de las mismas en grandes centros, mientras otras zonas pueden encontrarse con trabajadores sin posibilidades de empleo.

Desde otro punto de vista al elegir el sistema de las inversiones públicas, como medio de lograr y mantener el pleno empleo, es necesario considerar tres principios (1):

1) Los proyectos iniciados deben propender a incrementar la riqueza y la capacidad productiva del país;

2) Al elaborar el plan de inversiones públicas se debe distinguir entre los proyectos a largo plazo, cuyo fin es desarrollar los recursos productivos y los a corto plazo destinados a reducir los efectos del desempleo. Se deben combinar ambos tipos con las previsiones de las inversiones del sector privado;

3) Las inversiones públicas no deben limitarse solamente a las de capital fijo ya que puede ser necesario invertir capitales públicos para formar reservas de bienes, sobre todo de productos de primera necesidad, que puedan presionar en forma dañosa sobre la estabilidad del mercado.

Veamos brevemente cual fué la evolución de la organización

(1) Oficina Int. del Trabajo - La campaña contra el desempleo - Pág. 227.

de las obras públicas para luchar contra el desempleo en general, en épocas de crisis, y contra el desempleo de los trabajadores de la construcción, industria caracterizada por violentas fluctuaciones en la intensidad de su actividad, con la consecuente falta de estabilidad del empleo.

La organización de obras públicas como medida preventiva o represiva de lucha contra el desempleo data por lo menos de la segunda República Francesa. En el año 1919 la Conferencia Internacional del Trabajo votó una recomendación sobre el desempleo donde recomienda que se reserve la ejecución de las obras públicas para los períodos de crisis y en las regiones más afectadas. En 1937 la misma entidad recomendó a los países miembros que adoptaran medidas para dar un ritmo adecuado a todas las obras públicas reservandolas preferentemente para las épocas de depresión.

Antes de la crisis de 1930 la organización de las obras públicas tenía como finalidad proporcionar trabajo a los desocupados sin considerar los efectos derivados de esos ingresos, pero en la década del treinta los estudios de R. F. Kahn y Lord Keynes con su teoría del "efecto multiplicador" demostraron que en épocas de gran depresión, el poder de compra proporcionado a los trabajadores ocupados en las obras públicas, procuraba trabajo a una cantidad de desocupados varias veces superior al de la mano de obra ocupada en esas obras públicas. De ahí que los gobiernos adoptaron, además de otras medidas, planes de obras públicas para combatir el gran desempleo de esa época.

En los últimos años y debido principalmente a las necesida

des de la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra los países industriales emprendieron importantes inversiones públicas más con ese móvil que con el ^{de} llevar a cabo una política anticíclica, ya que fueron pocos los países altamente desarrollados que padecieron, con posterioridad a la guerra, de fuerte desempleo. En algunos de ellos, tal como sucedió en Inglaterra recientemente, han tenido que moderar y aún reducir sus programas de obras públicas para contener una cierta tendencia hacia la inflación derivada de la presión de esos planes sobre las existencias disponibles de bienes y servicios.

Tradicionalmente se ha considerado integrado los planes de obras públicas con los proyectos de construcciones públicas, pero sobre todo a partir del año 1930, se amplió este concepto y se incluyó otros tres tipos de proyectos tales como los servicios públicos, el fomento de la tierra y los proyectos de producción pública.

El primero consiste en proporcionar un trabajo transitorio en servicios públicos a los parados que normalmente trabajaban en ellos, buscando de colocarlos en aquellos servicios que tengan una relación directa con sus especialidades. E.E.U.U. es el país con mayor experiencia en este sentido. Durante la década del treinta más de 600.000 personas se hallaban empleadas en los sistemas de servicios públicos que comprendían investigaciones, recreo, instrucción, arte, biblioteca, etc.

Los proyectos de fomento y desarrollo de las tierras que procuran ocupación a un gran número de trabajadores especializados tiene la ventaja de hacer posible una amplia localización -

geográfica. Comprende todas aquellas labores rurales que mejoren la calidad de los suelos, tales como trabajos de conservación de las tierras, medidas de prevención contra inundaciones, obras de riegos y desagües, mejora de lagos, etc.

El último, es decir los proyectos de producción pública, - que pueden realizarse mediante el tipo cooperativo autónomo o el totalmente público, integran en un programa de producción a los elementos que permanecen inactivos en épocas de depresión, tales como las fábricas paradas, excedentes de materia prima y potencial humano ocioso, para aprovechar de la producción que - estos factores pueden originar.

b) Estabilización de la demanda de los consumidores:

Si la demanda de los consumidores desciende por debajo del nivel requerido por el pleno empleo las medidas a adoptar deben dirigirse hacia el aumento de los ingresos de aquellos, con el objeto de incrementar el consumo, o bien mediante la reducción de los precios que obra en la práctica en el mismo sentido.

Mediante la política impositiva de redistribución de ingresos que aumenten la propensión al consumo de los particulares - se puede lograr acrecentar la demanda.

Entre las medidas fiscales que coadyuvan a tal fin, encontramos:

a) Reducción de los impuestos directos, descuentos por mínimos no imponibles, cargas de familia, etc. que desgravan las rentas que no exceden de un límite determinado;

b) Reducción de los impuestos indirectos sobre artículos -

de consumo, tales como los impuestos a las ventas, internos, etc. que al facilitar la baja del precio de los bienes estimulan su demanda;

c) Sistema de créditos en forma de aplazamiento de impuestos según el cual las reservas se acumulan al crédito del contribuyente por exceso de impuestos en épocas de prosperidad y se les reembolsan en los períodos de depresión (Ej. Gran Bretaña);

d) Para poder compensar las desgravaciones impositivas de los contribuyentes con menores ingresos y con mayor propensión al consumo se transfiere la carga impositiva, de acuerdo al principio de la capacidad contributiva, a las clases con ingresos más elevados. Esta política de los impuestos progresivos tiene un cierto límite más allá del cual los efectos pueden ser contraproducentes, ya que puede aumentar desmesuradamente al consumo por un lado y disminuir el estímulo a la inversión por el otro, provocando un alza de precios, escasez de bienes y reducción de las posibilidades de empleo.

Otro medio de aumentar los ingresos disponibles de los consumidores lo encontramos en los pagos suplementarios efectuados a los mismos por parte de las instituciones públicas, por disposiciones laborales o por las previsiones de los empresarios.

Podemos citar los siguientes:

a) Mantenimiento del poder de compra de las comunidades agrícolas garantizando precios mínimos para los productos agrícolas; de esta manera se estabilizan los ingresos de ese sector - que en muchos países industriales adquiere gran importancia, tal como sucede en E.E.U.U., Reino Unido, Canadá, etc.;

b) Concesión, en épocas de depresión, a trabajadores registrados en la asistencia social de estampillas para adquirir alimentos considerados como excedentes de bienes de consumo (Plan de E.E.U.U.) y de bonos y compensaciones extraordinarias a veteranos de guerra en el extranjero. Ej. E.E.U.U., Australia, Bélgica, etc.;

c) Estabilización por medio de los seguros sociales. Estos seguros que en los últimos años han sido ampliados en casi todas las economías desempeñan un papel importante como factores compensatorios del nivel de la demanda ya que al abonar, en caso de ocurrir los riesgos previstos, prestaciones por enfermedad, pensiones, jubilación, maternidad, etc., estabilizan el volumen de los ingresos de una gran parte de la población que antes no contaba con los medios suficientes para vivir y proteger a la economía de un repentino descenso de la demanda;

d) Consideramos separadamente el seguro de desocupación - del rubro anterior, por constituir una de las técnicas compensatorias más eficaces para mantener en épocas de receso un alto nivel de demanda ya que los pagos de las prestaciones varían en proporción inversa al volumen del empleo. Adquiere mayor importancia desde el punto de vista que los consideramos cuando su aplicación se extiende no solamente al sector industrial sino también a las actividades primarias y terciarias, abarcando el conjunto de la economía;

e) Se logra aumentar los ingresos de los trabajadores y por ende la capacidad de consumo, sobre todo entre los menos calificados mediante un régimen de salarios mínimos y familiares

establecidos por la legislación o por convenios laborales, que al establecer un límite mínimo de remuneraciones, de acuerdo a lo que se considera indispensable para la subsistencia del trabajador y familia, nivela los ingresos de la mano de obra menos capacitada y eleva el consumo; y

f) La reserva de los negocios si se ajustan a las fluctuaciones cíclicas, en el sentido de que se formen en los tiempos de prosperidad para ser gastadas en las épocas de depresión, podrían contribuir a la estabilidad y como arma anticíclica.

El método a utilizar para combatir una demanda total insuficiente, ya sea la estabilización del volumen de las inversiones o los ingresos de los consumidores depende de las condiciones y situación existente en el país interesado. En algunos casos y dada una superabundancia de capitales las medidas más bien deben encaminarse hacia la producción de bienes de consumo y aumento de la proporción del consumo de la comunidad. En otros, que tienen una tasa de ahorro baja y necesitan capitales para su desarrollo, las medidas deben tender a incrementar el volumen de las inversiones como medio de estabilizar la demanda. En realidad ambos métodos deben ser considerados como complementarios y no sustitutos.

La planeación de las medidas que estudiamos deben tener en cuenta además de la finalidad básica de prevenir contra el desempleo derivado de la insuficiencia de la demanda total, otros objetivos sociales tales como el crecimiento económico permanente y un progresivo incremento del nivel de vida de los trabajadores.

c) Política de precios:

Los sistemas de precios inflexibles pueden constituir una traba para la recuperación de una economía en estado de depresión. En ésta época muchos empresarios y especialmente aquellas empresas que detentan el monopolio de algún ramo productivo pueden preferir reducir la producción en vez de disminuir los precios para mantener la demanda de los consumidores. Ello se debe a varias razones:

a) El temor a echar a perder el mercado (1), ya que la baja de precios a costos variables, puede no cubrir los costos de producción y al intentar elevarlo en épocas de prosperidad puede existir resistencia por parte de los consumidores;

b) Creencia común entre los empresarios de que la demanda en épocas de recese o crisis es inelástica y que la reducción de los precios sólo puede servir para reducir los ingresos totales; y

c) Influencia de los principios contables del costo, precio de venta y utilidad, sobre el pensamiento de los empresarios que determina a éstos a resistir cualquier precio que no cubra el costo y no deje un margen de beneficio.

Esta característica de los precios rígidos, sobre todo los impuestos por los monopolios, constituye una seria amenaza para el mantenimiento del pleno empleo. De ahí la importancia, para conseguir tal finalidad, de una política liberal de precios flexibles que permita: 1) aumentar el consumo y el nivel del empleo; 2) ayudar a impedir la inflación de ganancias en períodos

(1) J. A. Estey - Tratado sobre los ciclos económicos - Pág.471.

de progreso tecnológico vertiginoso y hacer partícipes a toda la colectividad del fruto de esas innovaciones mediante la baja de los precios; 3) Reducir la intensidad y duración de las depresiones; y 4) constituir un complemento adecuado de cualquier política monetaria con miras a mantener un nivel de precios determinado.

La acción dirigida hacia el logro de precios flexibles se ha orientado a la adopción de cambios a largo plazo en la estructura productiva de las economías ya que las tendencias monopolísticas son en cierta manera inherentes a la gran industria.

Las medidas adoptadas en los diversos países para anular las prácticas de los monopolios se han encaminado desde la prohibición, por disposiciones legales, de la acción monopolística, entablando juicios contra sus maniobras, hasta el fomento de empresas competidoras individuales o cooperativas en las industrias o actividades absorbidas por aquellos, con el fin de conseguir por medio de la competencia mayor flexibilidad en los precios.

2) Medidas para combatir el desempleo en las zonas de depresión económica:

Estas zonas que se caracterizan por tener un índice elevado de desempleo, no obstante existir en el resto del país un alto porcentaje de ocupación, necesitan de una serie de medidas que deben tener en cuenta las causas que han originado la depresión.

Si la principal causa de la concentración del desempleo es

debida al alto grado de dependencia de la producción de uno o varios artículos importantes, las medidas deben orientarse hacia la adopción de programas a largo plazo que hagan menos vulnerable la zona de que se trate mediante una mayor diversificación industrial que asegure mayor continuidad del empleo. Para realizar tal programa hay que tener en cuenta las necesidades de la zona y el tipo del empleo. En algunos casos podría ser conveniente impulsar o fomentar industrias que alcancen su mayor actividad en las épocas del año donde las industrias ya instaladas reducen sus actividades. En otros casos existiendo en la zona industrias dedicadas a producir bienes de capital, a construcciones o a trabajos de minería, que son actividades más susceptibles a las fluctuaciones cíclicas, la estabilidad compensatoria podría obtenerse con la instalación de fábricas productoras de artículos alimenticios o bienes de consumo.

Como resulta difícil que las empresas privadas se instalen por su propia voluntad en esas zonas, para atraerlas se podría recurrir a estímulos económicos y financieros mediante una política de préstamos y subvenciones siempre que las industrias apoyadas, luego de haberse consolidado en la región, puedan competir en el mercado nacional.

Indirectamente, la acción de las autoridades públicas puede atraer nuevas inversiones en las zonas que consideramos, por medio de un plan de obras públicas, construcción de caminos, obras de riego, viviendas, etc., es decir la mejora de los servicios esenciales de la colectividad que faciliten el establecimiento de nuevas industrias. Y aún en el caso de que las inver

siones privadas no sean suficientes para proporcionar empleo a los desocupados del lugar, el gobierno puede emprender directamente la construcción de fábricas, comercios, etc., para ser luego arrendados o vendidos.

En E.E.U.U., el Presidente recomendó, en su último informe económico anual (1), la creación de una nueva Administración de Asistencia Regional destinada a proporcionar ayuda a las comunidades que sufran de un desempleo persistente y de importancia más del 8% de la mano de obra total, por medio de préstamos que mejoren las perspectivas económicas a largo plazo y que no puedan ser financiados con fondos privados. Los proyectos deben comprender construcción de edificios para servicios industriales, compra o transformación de instalaciones ya existentes, etc.

En Gran Bretaña, diversas leyes han contemplado la situación de ocho zonas de depresión mediante el fomento de la instalación de industrias que diversifiquen la producción, evitando toda especialización excesiva de esas zonas, en una producción determinada.

Ciertos programas gubernamentales son de corto alcance y su finalidad esencial es reducir los efectos del desempleo en esas regiones por medio de una política de abastecimiento de los servicios públicos, que adjudique las licitaciones, en igualdad de condiciones y precios y siempre que sea factible, a empresas ubicadas en lugares con gran desempleo.

En Alemania se creó en 1952 una Institución Federal Tripartita para el servicio del empleo y seguro de desempleo que ade-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Julio/1956 - Política de los gobiernos desde 1950 - obr. cit., Pág. 17.

más de estas funciones específicas concede préstamos y subvenciones para impulsar el desarrollo de las zonas con gran porcentaje de desempleo, sobre todo en aquellas regiones donde se han instalado gran cantidad de refugiados. También en este país se concede preferencia, para adjudicar las licitaciones públicas, a empresas ubicadas en esas zonas, habiéndose creado para su fomento un impuesto especial sobre los bienes que quedaron intactos de la guerra, que se distribuye a las personas que han sufrido pérdidas a causa de la guerra. Hasta abril de 1955 se prestaron 280 millones de marcos a los empresarios que se habían obligado a dar trabajo a 82.000 desocupados.

Si la causa que ha originado la zona de depresión económica radica en la disminución de los recursos naturales, el problema es distinto. Primeramente hay que estudiar si dentro de esa región existe posibilidad de darle un nuevo impulso al desarrollo local y sin gastos excesivos, mediante la explotación de nuevos recursos. En caso afirmativo las medidas a adoptar son las mencionadas anteriormente. Si por el contrario las posibilidades existentes no son suficientes para justificar una política de nuevas inversiones, la solución más acertada será la de facilitar la emigración de la mano de obra sobrante de esas regiones hacia otras donde existan crecientes oportunidades de empleo. En tal caso lo más conveniente será suprimir paulatinamente todas las inversiones de capital público y privado en esas zonas por haber perdido éstas su valor. No obstante ello, este expediente debe ser empleado en último término, cuando no exista ninguna duda sobre las condiciones existentes, ya que e-

Los movimientos migratorios en gran escala resultan muy onerosos desde un punto de vista social pues suponen el abandono de capital social invertido en escuelas, hospitales, tierras cultivadas, centrales eléctricas, etc. y a su vez obligan a realizar esos mismos servicios en las regiones donde se reinstalan esos contingentes de desocupados. Un ejemplo lo tenemos en la región de los grandes lagos, en los Estados Unidos, que si bien perdió la mayor parte de su capacidad de producción, por agotamiento de los recursos naturales (maderas de construcción, minas de cobre, etc.), desarrolló las bellezas del lugar y fomentó el turismo procurando nuevas posibilidades de empleo a los habitantes de la región.

3) Medidas para combatir el desempleo derivado de otras causas:

En aquellos países industriales cuyas actividades de exportación constituyen la principal fuente de la renta nacional y del empleo de sus habitantes, el aumento de las inversiones de capital en las actividades internas como el incremento de la demanda nacional puede que no lleguen a ser suficientes como para compensar el descenso de la demanda externa y aún más, la presión de la demanda interna puede producir como efecto la suba del precio de los bienes de exportación y reducir las compras por parte de los extranjeros, con lo que el problema se agudiza.

Si la demanda del exterior desciende por exceder los precios fijados a los productos del nivel establecido por la compe

tencia internacional, las medidas deben orientarse hacia la reducción de los costos de producción o a un reajuste de los tipos de cambio. Claro está que al reducir los costos por medio de una racionalización de las empresas o por aplicación de las innovaciones tecnológicas se puede originar el problema del desempleo derivado de esas modificaciones.

Si el declive de la demanda exterior es debido a una tendencia ya firme, proveniente por ejemplo, del reemplazo de ciertos productos por sucedáneos sin posibilidad de competencia, se debe estudiar y programar un reajuste fundamental de toda la estructura económica del país.

Si el descenso de las exportaciones se debe a factores circunstanciales, la política más acertada a seguir será la de mantener la producción de los sectores dedicados a la exportación por medio de programas de subsidios, precios mínimos y acumulación de existencias, para ser vendidas cuando se normalice la demanda exterior.

Para evitar el desempleo originado por las grandes acumulaciones de excedentes se requieren medidas especiales que permitan eliminar del mercado esas reservas sin afectar el nivel del empleo y como medida preventiva podría ser necesario que las autoridades públicas adoptaran procedimientos para que las reservas de capitales, en todos los campos de la actividad económica, alcancen un nivel estable y satisfactorio.

En lo que respecta al desempleo friccional, derivado de la falta de coordinación entre la oferta y la demanda de las distintas categorías de trabajadores en ocupaciones diferentes, las

medidas deben encaminarse como veremos detenidamente en el próximo capítulo, hacia la organización del mercado del empleo mediante un eficaz y completo servicio de colocación, un sistema de orientación, formación y readaptación profesional que desarrolle y adapte las capacidades de los trabajadores y el fomento de la movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra.

En cuanto al desempleo estacional, en el grupo de países que estudiamos, el mismo no adquiere gran importancia debido a que las medidas adoptadas se han orientado hacia la instalación de industrias con variaciones de temporada complementarias que proporcionan oportunidades de empleo alternativos.

En los países altamente industrializados donde se cuenta con el capital para nuevas inversiones, que posibilitan recuperación a la mano de obra desplazada por los cambios técnicos y variaciones de la moda, se amortiguan los efectos del desempleo tecnológico, con la organización del mercado del empleo que permite ocupar a los trabajadores transitoriamente desempleados en los nuevos empleos y con los sistemas modernos de orientación y readaptación profesional.

Con respecto a la competencia, que en algunos sectores, sostiene la gran empresa con métodos de producción racionalizados y la pequeña industria y artesanía, las medidas de protección hacia éstas últimas se orientan en algunos países, en primer lugar reconociendo el título de artesano o de maestro artesano y otorgando a la artesanía un verdadero estatuto que regula, controla y protege su desenvolvimiento, tal como sucede por ejemplo en la República Federal de Alemania por Ley del año 1953; en

Francia donde en 1952 se dictó un nuevo Código de la artesanía que entre otras disposiciones considera "las cámaras de oficios, el registro de oficios, la formación profesional, el crédito para los artesanos, las posturas en licitación y los ajustes de precio y la asistencia a los artesanos desocupados" (1); en Austria por Ley de Industrias de 1952, etc. En segundo lugar fomentando la asociación de artesanos de la misma profesión e igual localidad, lo que redundará en sus propios beneficios ya que se encuentran en mejores condiciones para conseguir rebaja de precios y amplias facilidades de créditos por parte de sus proveedores y mayores oportunidades para efectuar estudios de mercado interno y externo y de colocación de la producción, tal como sucede con las cooperativas de artesanos desarrolladas principalmente en los países escandinavos, Suiza, Alemania, etc. Y por último se protege a la artesanía fomentando el aumento de la productividad, ya sea concediendo facilidades para la instrucción técnica de los artesanos mediante oficinas de investigaciones y formación profesional, tal como ocurre en Alemania (Rep. Federal), donde se ha incorporado a la Escuela Técnica Superior de Hannover un Instituto Técnico de Artesanía que estudia e investiga acerca de los progresos técnicos y colabora directamente con los artesanos, o bien facilitando créditos a plazos medios y largos que permitan comprar las materias primas y materiales en las cantidades necesarias, modernizar las herramientas e implementos de trabajo, locales y equipos, adaptar la empresa a las exigencias de la clientela y a los avances de la técnica, todo lo cual se puede llevar a cabo por medio de cier-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Octubre/1955 - M. Laloïre - Problemas de la artesanía Europea - Pág. 11.

tas instituciones de crédito que con la garantía del Estado proporcionan el crédito que necesita la pequeña industria, como sucede en la Rep. Federal de Alemania y en Austria con las denominadas bancas populares, en Bélgica con la Caja Nac. de Crédito Profesional, etc.

4) Relación de la Hacienda Pública con el pleno empleo:

La política moderna del pleno empleo tiene consecuencias de gran importancia y alcance en los preceptos tradicionales de la hacienda pública. Antes de la gran crisis de la década del treinta se consideraba, de acuerdo a la teoría clásica, que una firme política económica exigía un equilibrio presupuestario entre los ingresos y egresos, excepto en época de guerra, y una reducción de los gastos públicos. Como consecuencia de estos principios el Estado no aumentaba mediante sus gastos el nivel de las actividades económicas, se consideraba como los impuestos más nocivos, por afectar el ahorro, a todos aquellos que recaían sobre las herencias, rentas y negocios y se sostenía que no se debía recurrir al déficit presupuestal por originar el fenómeno de la inflación.

Pero luego de la gran crisis, se produjo una verdadera revolución en la teoría y práctica de la hacienda pública, al comprobarse que en la realidad no actuaban espontáneamente las fuerzas económicas que aseguraban una demanda efectiva capaz de utilizar todos los recursos productivos disponibles.

Es así, que hoy en día, se reconoce que para mantener el

pleno empleo se deben adoptar medidas fiscales compensatorias - deliberadas y conscientes destinadas a elevar la demanda efectiva cuando desciende por debajo del nivel requerido por aquél objetivo.

De acuerdo con los conceptos de la teoría tradicional la función a cargo de la política impositiva era exclusivamente fiscal. Recaudar los fondos para hacer frente a los gastos públicos. En la actualidad se ha ampliado su campo de acción y - la misma cumple funciones económicas y sociales, tal como el fomento de determinadas industrias o consumos, la redistribución de las rentas, etc.

En el aspecto económico, los dos males que se trata de combatir con el arma de la acción anticíclica, a desarrollar mediante la política fiscal, son la inflación, cuando la demanda global de bienes y servicios es superior a su oferta y la desocupación cuando la oferta global es superior a su demanda, existiendo factores no empleados.

Los impuestos redistributivos pueden llegar a aumentar el ritmo de acumulación de los capitales siempre que se ordenen y establezcan de tal manera que no disminuyan el estímulo a la inversión.

Los gobiernos pueden regular su política presupuestal para lograr y asegurar la plena ocupación en las siguientes formas:

1) Mediante un aumento de los gastos públicos en toda clase de bienes y servicios de carácter social. La financiación - de estos mayores gastos podrá llevarse a cabo con el aumento de los impuestos que graven los ingresos elevados (Ej. Impuestos -

progresivos sobre las rentas) cuya propensión al consumo sea menor.

Si no se recurre a este expediente, por considerarse que el aumento de las tarifas impositivas podría originar efectos contraproducentes en época de depresión, el vacío resultante entre los gastos públicos y los ingresos podría cubrirse con préstamos (venta de títulos y bonos públicos) que aumentan el importe de la deuda nacional, mediante una nueva emisión fiduciaria o bien recurriendo a las reservas acumuladas en épocas de prosperidad.

Cuenta en la actualidad con muchos partidarios la teoría de la hacienda con déficit que sostiene que el Estado puede mantener la ocupación total por medio de la política del presupuesto deficitario, independiente de las fluctuaciones del volumen de las inversiones privadas, ya que originará un aumento del desembolso total de la comunidad y puede suponerse que la inversión privada se verá inducida a aumentar también con nuevas incidencias favorables sobre el nivel de ocupación e ingresos. No obstante ello podría resultar inconveniente que la deuda pública aumente durante un período determinado a un ritmo mayor que los ingresos nacionales.

La elección de los medios para costear el déficit depende de una serie de factores tales como el carácter del sistema bancario, la tasa de ahorro de la colectividad, la actitud pública hacia la administración de la deuda y emisión fiduciaria, etc.

2) Por medio de medidas que aumenten los gastos privados, tales como:

a) Reducción o exención de impuestos que gravan a las empresas o a los individuos con réditos bajos, manteniendo el nivel de gastos existentes con financiamiento definitivo. En el primer caso la reducción estimular  nuevas inversiones del sector privado y en el segundo aumentarán los gastos de los consumidores;

b) Sin modificar el volumen de gastos e impuestos se puede conseguir un incremento de los gastos privados modificando la incidencia del impuesto de tal manera que se grave con tasas progresivas a los ingresos elevados sujetos a altos niveles de ahorro y se aligere la carga impositiva sobre los que tienen altos niveles de consumo;

c) Mediante pagos directos a los consumidores, en forma de subsidios a los trabajadores o a los productores, para mantener un nivel bajo de precios en los artículos de primera necesidad y financi ndolos con préstamos.

Resumiendo tenemos, que cuando la inversión privada es insuficiente y existen serios temores de deflación y desocupación se debe, aumentar los gastos públicos y reducir los impuestos, sobre todo los que afectan al consumo y los déficit resultantes deben cubrirse, en la medida de lo posible, con la emisión de títulos y bonos de la deuda pública.

Viceversa, en período de crisis inflacionista donde la inversión puede ser excesiva, deben reducirse los gastos públicos, las obras públicas posponerse, los impuestos deben aumentarse y los déficits contraídos en los períodos de depresión deben reducirse, es decir que en esta situación el gobierno obtendrá por

medio del impuesto mayor cantidad del volumen del ingreso nacional que lo que aporta mediante sus gastos.

Según los partidarios de esta política fiscal compensatoria se requiere la confección de un nuevo tipo de presupuesto - que sea más un presupuesto de recursos humanos que de dinero y que incluya una estimación del monto de los gastos públicos, que conjuntamente con los previstos para los gastos particulares de consumo e inversión, integren el gasto total necesario para mantener la plena ocupación.

El mismo puede incluir: a) número de empleos para asegurar la ocupación total; b) volumen del producto nacional bruto que proporcione esos empleos; c) total de las inversiones y otros gastos que aseguren ese ingreso. Si las inversiones y gastos del sector privado no se ajustan a lo esperado se deben adoptar las medidas para estimularlas y en caso negativo se llevará a cabo las inversiones públicas financiadas con déficit o por aumento de impuestos sobre los ingresos que tiendan a estancarse en reservas o en ahorros estériles.

Veamos brevemente la repercusión de los gastos públicos sobre el volumen de la ocupación:

Factores de aumento:

- 1º) Gastos financiados con ingresos provenientes de fondos que se hubieran ahorrado;
- 2º) Gastos financiados con empréstitos.

Factores de disminución:

- 1º) Utilizar ingresos fiscales que afectan al consumo para amortizar la deuda pública;

Factores neutros:

- 1º) Gastos financiados con ingresos públicos que de permanecer en poder de los particulares hubieran sido gastados en inversiones o en consumo;
- 2º) Utilizar fondos públicos que puedan afectar a los ahorros para el rescate de la deuda.

En una situación de plena ocupación todo impuesto que disminuya los gastos privados en inversiones o en consumo requiere como medida compensatoria un aumento de los gastos públicos y todo aquél que disminuya los ahorros privados produce como efecto la reducción del déficit presupuestal o bien aumenta el superávit.

No obstante ello, al adoptarse una política expansionista en época de desocupación, además del objetivo de la reducción de tal fenómeno, es de primordial importancia tomar las medidas para asegurar un ingreso nacional máximo. De ahí que hay que tener en cuenta, entre otros aspectos, la incidencia de la política fiscal sobre la ocupación total, los efectos sobre el nivel de precios y salarios, consecuencias sobre el incentivo para invertir, influencia sobre el deseo de trabajar y posibles repercusiones de esa política sobre la balanza de pagos.

5) Algunos planes para combatir el desempleo:

a) New Deal Norteamericano:

Durante la gran crisis del período 1930/1940 se llevó a cabo en E.E.U.U. un vasto programa de política económica y social denominado "New Deal" que basó la recuperación económica en el

aumento del poder adquisitivo de la población, influido, sin lugar a dudas, por los principios de los teóricos del subconsumo.

En 1934 se restableció la N.I.R.A., con su plan de un mínimo de salarios, un máximo de horas de trabajo, eliminación del trabajo de menores, ayuda directa prestada a la expansión de los sindicatos, gastos de recuperación, etc.

Por medio de la política de salarios, de la ley de recuperación nacional, el gobierno se propuso provocar un aumento en la remuneración de los trabajadores recurriendo a los convenios con los empresarios para elevar el nivel de los salarios y reducir la duración de la jornada de trabajo.

Aumentó la ocupación y la producción lo que además de traducirse en un mayor poder de compra de la comunidad permitió compensar el costo adicional de los mayores salarios con la utilización más completa de la capacidad industrial hasta entonces subempleada y de esta manera no se produjo un aumento de precios que hubiera reducido el poder adquisitivo de los trabajadores.

Como existía una gran cantidad de desocupados y las posibilidades de empleo en el sector privado eran insuficientes, intervino el Estado ofreciendo trabajo oficial a cientos de miles de trabajadores que fueron destinados a los diversos planes de obras públicas emprendidos bajo su dirección, tales como los sistemas de servicios públicos que en el momento cumbre de su aplicación proporcionó empleo a más de seiscientas mil personas y los diversos gastos de socorro. Fueron denominadas estas obras públicas en el New Deal como "obras de auxilio".

Para financiar los gastos públicos se recurrió al déficit

presupuestal en los ejercicios financieros con el fin de aumentar el poder adquisitivo de la población en forma neta, ya que de haberse aumentado los impuestos directos en esa época de gran depresión se hubiera quitado el aliciente para nuevas inversiones del sector privado y restado parte de la capacidad de consumo suministrada por las inversiones públicas si se hubieran aumentado los indirectos. No obstante ello, se estableció un impuesto sobre el exceso de ganancias de las compañías.

Según datos de La Federación Americana del Trabajo, de mayo de 1933 a junio de 1934 disminuyó el número de desocupados - de 13.689.000 a 10.312.000.

Resulta interesante mencionar el sistema, que se aplicó - desde el año 1933, de distribución de los excedentes de producción entre los que se veían imposibilitados de adquirir sus subsistencias por no contar con las rentas suficientes. Al principio los planes fueron confiados por la A.A.A. (Agricultural Adjustment Administration) a la "Federal Surplus Commodities Corporation" y en términos generales consistían en la compra de los sobrantes de la producción agrícola para que por medio de las organizaciones de beneficencia se distribuyeran directamente entre las familias necesitadas y en los comedores escolares de niños desnutridos. A partir de 1939, la distribución de los sobrantes entre las familias socorridas por el Estado, u otras de bajos ingresos se hizo por medio del sistema de las estampillas de alimentos, a través del cauce normal del comercio, hallándose a cargo de estos planes desde julio de 1940 la "Surplus Marketing Administration". En abril de 1941 participaban 11 1/2

millones de personas en los programas de distribución de excedentes agrícolas, que recibieron más de 150.000 toneladas de alimentos y el costo anual era superior a los 280 millones de dólares (1).

Las estampillas eran concedidas a los necesitados quienes las retiraban con certificados expedidos por la W.P.A. (Works - Project Administration) y por otras organizaciones de ayuda a los desocupados. Se vendían estampillas de un color (anaranjado) por un valor equivalente a los gastos que normalmente invertían en la compra de alimentos y se le sumaba un 50% más en estampillas de otro color (azul) gratuitas. Con las primeras compraban cualquier clase de alimentos y con las gratuitas solo aquellos alimentos indicados por el Ministerio de Agricultura y que eran precisamente los que excedían de la capacidad normal de compra de la zona. De esta manera por las vías normales del comercio se beneficiaba a los consumidores de bajos recursos, a los productores y a los comerciantes.

Se financió este método con fondos provenientes de una parte fija de la renta aduanera y con una partida anual especial votada por el Congreso.

b) Sistema del Crédito Social y Plan Townsend:

El primero se basaba en dos premisas fundamentales:

1) Que las innovaciones tecnológicas y el progreso de la ciencia (que pertenecen a toda la comunidad) permitirían obtener un volumen elevado de ingresos para todos si fueran empleados con eficacia; y

(1) Revista IntEconomía Argentina - Enero y Febrero/1950 - E. Llorens - "Se debe mejorar el nivel alimenticio" - Pág.10.

2) Que el sistema monetario y contable limita la oferta del poder de compra del consumidor e impide vender a precios razonables el volumen de bienes y servicios que la capacidad industrial permitiría producir, lo que origina depresiones con la secuela de quiebras, desocupación, etc.

Según este plan se debe proporcionar a la comunidad el poder adquisitivo en forma de anticipos lo suficientemente cuantiosos como para absorber todos los bienes que se puedan producir en condiciones de pleno empleo, a través de la Tesorería de los bancos. Sostienen sus partidarios que la producción alcanzaría un nivel no superado ni aún en los mayores auges y que se mantendría en ese nivel sin los movimientos ondulatorios del ciclo.

El Plan Townsend que tal como se presentó al principio facilitaría un ingreso de 200 dólares al mes a todos los ciudadanos norteamericanos con sesenta años de edad que dejaran de trabajar y con la obligación de gastarlo dentro del mes, sostenía - que el aumento del poder adquisitivo de los consumidores unido a algún otro recurso para impedir el atesoramiento, estimulará la producción industrial y si ese aumento se midiera lo más exactamente posible para adecuarlo a las necesidades, se llevaría a la industria a los más altos niveles conciliables con el adelanto técnico.

c) Plan Inglés para evitar el desempleo:

Se halla contenido dicho plan en el libro Blanco presentado por el Ministerio de la Reconstrucción de Gran Bretaña al -

Parlamento de su país, por orden de Su Majestad. Limita su aplicación al campo económico interno y constituyó un triunfo de la teoría económica de Lord Keynes y su escuela.

El plan estudiaba la solución de tres cuestiones:

1) Desocupación cíclica; 2) Desocupación estructural; y 3) Desocupación en el período de transición de la guerra a la paz.

Prevé el programa la continuidad del régimen social y político vigente y una ingerencia positiva del Estado en la vida económica. Intervienen los poderes públicos "no para alterar los datos del mercado sino para permitir que no actúen sobre ellos fuerzas incontrolables que establecen un punto de equilibrio allí donde una parte sustancial de la población sufre de la mayor miseria, en el que evidentemente no hallaríamos un punto de equilibrio social" (1).

En términos generales se propone mantener un alto volumen de gastos totales, evitar una balanza de pagos desfavorable y prevenir contra las oscilaciones bruscas de la cuantía de las inversiones privadas.

Las empresas particulares deben planificar sus propias inversiones de acuerdo con la política general del gobierno, lo que les permitiría realizar sus renovaciones y extensiones a menor costo. Y a su vez las autoridades públicas proporcionarán incentivos económicos a los empresarios que colaboren con sus iniciativas.

Para eliminar en el futuro el desempleo tres son las condiciones que enumera el plan:

a) Debe impedirse que el gasto total en bienes y servicios

(1) Jesús Prados Arrarte - El plan Inglés para evitar el desempleo - 1944 - Pág. 28.

descienda de un nivel a partir del cual aparezca el desempleo generalizado;

b) El nivel de precios y salarios debe mantenerse razonablemente estable;

c) Debe haber una suficiente movilidad del trabajo entre las diferentes ocupaciones y localidades.

La política a seguir con tal fin será la siguiente:

1) Evitar la balanza de pagos desfavorable, mediante un aumento de las exportaciones;

2) Debe hacerse lo posible para evitar oscilaciones peligrosas de las inversiones privadas;

3) Para contrarrestar las posibles fluctuaciones de las inversiones del sector particular deben planificarse en volumen y plazo las inversiones públicas; y

4) Cuando declinen las inversiones privadas se debe fomentar e impulsar los gastos privados en bienes de consumo.

Para mantener los gastos en inversiones se usará primeramente del recurso de la tasa de interés subiéndola en caso de inflación y bajándola cuando se reducen los gastos. Se complementa esta política con la monetaria, estimulando además a las empresas privadas a planificar sus propios gastos de inversión acorde con la política general de estabilización y con la fiscal mediante un aumento de los impuestos en épocas de expansión y reducción (crédito a favor de los contribuyentes) en los recesos y depresiones.

En épocas de crisis se deben intensificar las inversiones públicas para estimular el consumo y contrarrestar el descenso

de las privadas y además por ser los momentos más propicios y a decuados para mejorar el equipo permanente de la sociedad, construyendo caminos, viviendas, edificios públicos, etc.

Para mantener los gastos de consumo propone un sistema de contribuciones variables del nuevo régimen del seguro social, con aportes de los patrones y obreros. Aumentan las cotizaciones en las épocas buenas y se reducen en las malas.

El cuadro siguiente muestra el importe de las cotizaciones que oscilan de acuerdo a los porcentajes de desocupación existente (1):

Porcentaje de desocup.	Contribución semanal del seguro social					
	O b r e r o		P a t r ó n		T o t a l	
	Chelines	Peniques	Chelines	Peniques	Chelines	Peniques
Menos del 5%..5	6		4	6	10	0
Entre 5 y 7%...5	0		4	0	9	0
" 7 y 9%...4	3		3	3	7	6
" 9 y 11%..3	6		3	6	6	0
Más del 11%...3	0		2	0	5	0

El proyecto tendría así una influencia poderosa sobre el volumen de los ingresos netos de la comunidad. Si el desempleo aumenta por ejemplo del 8% al 12%, cada obrero abonará como cotización 1 chelín y 3 peniques menos por semana y los empresarios aportarán también menos cantidad, pudiendo en consecuencia reducir sus costos.

Se calculó que por medio de este sistema se inyectaría al sistema económico alrededor de 100 millones de libras por año -

(1) J. P. Arrarte - Ob. cit. - Pág. 50.

lo que tendría una importante repercusión en el poder adquisitivo de los trabajadores, en el aumento de los gastos de consumo y por lo tanto en mayores gastos de inversiones.

Estas medidas se complementarían con el sistema de créditos tributarios diferidos, con la oscilación de las tasas impositivas y con las compras de bienes de consumo por parte del gobierno en los casos aconsejables.

En lo que respecta a la política de precios y salarios, es partidario de la estabilidad para evitar los problemas del desempleo y de la inflación. Los salarios deben aumentar paralelamente al incremento de la productividad obtenida por una mayor eficiencia y esfuerzo colectivo. En la medida de lo posible los empresarios no deben aumentar los precios y las mayores utilidades deben derivar del aumento de la producción.

Para conseguir tal finalidad es necesario modernizar los equipos, los métodos productivos y deberá fomentarse la movilidad de los factores productivos.

Además del paro cíclico se estudia en el libro Blanco el paro estructural que no depende de oscilaciones de la economía pero que debe ser eliminado al seguirse una política de pleno empleo.

Para combatir el paro estructural propone:

a) Influenciar la localización de las nuevas empresas de manera tal que se diversifique la estructura industrial, sobre todo en las zonas más vulnerables al desempleo. Tal propósito se puede conseguir fomentando el establecimiento de nuevas industrias que convengan por razones estratégicas, económicas o

sociales e impidiendo la instalación de aquellas fábricas que no se ajusten a lo planeado, en un distrito determinado. En las licitaciones públicas se concederá suma importancia a la política de localización industrial, se regularán los préstamos a corto y largo plazo y podrá el gobierno construir fábricas para arrendarlas o venderlas.

b) Eliminar los obstáculos que se oponen a la transferencia de los trabajadores entre zonas y entre ocupaciones.

c) Ofrecer facilidades de reaprendizaje para trasladar a los obreros de las industrias en decadencia a las que se encuentran en plena expansión.

En otros pasajes comenta que en los países altamente industrializados, los movimientos de capitales de una industria a otra por la aplicación de nuevos procedimientos técnicos, cambios de la moda, etc., origina dificultades por la gran importancia proporcional de las inversiones fijas sobre las materias primas y debido también a la rigidez en los desplazamientos de la población.

El proyecto busca la colaboración y el apoyo franco de los trabajadores para conseguir la movilidad requerida por los cambios estructurales y fomenta el reaprendizaje combinado entre las autoridades públicas y los empresarios. Durante el período de reeducación profesional deberán los obreros percibir un subsidio de distinto carácter de las prestaciones por desempleo y por un importe superior a éstas, gozando además de asignaciones en concepto de gastos de traslados y de viviendas confortables y baratas cuando se trasladen a otras zonas.

En lo que respecta al período de transición de la guerra a la paz, estudió el problema derivado del movimiento de más de siete millones de personas de las fuerzas armadas e industrias de guerra a la producción de bienes y servicios sociales.

Consideró que eran tres los peligros a enfrentar:

1) Lagunas de desempleo que surgirán en aquellas regiones donde el sistema industrial no se adapte con rapidez a la producción de paz;

2) Inflación potencial, si la demanda excede a la oferta de bienes y servicios; y

3) Que la producción civil se oriente hacia los artículos innecesarios desde un punto de vista social.

Propuso para evitar el desempleo:

a) Ayudar y colaborar con las empresas privadas en la transferencia rápida y eficazmente de su capacidad productiva a la paz;

b) Averiguar por anticipado la urgencia de las necesidades de mano de obra calificada en los distintos sectores para distribuirla según un orden de prioridad;

c) Asegurar el aprovisionamiento de las materias primas;

d) Reducir la producción de material bélico, comenzando por aquellas zonas donde los equipos y la mano de obra disponible puedan utilizarse en la fabricación de bienes de alta prioridad;

e) Evitar que la existencia de bienes en poder del gobierno perjudique el restablecimiento y desarrollo de la actividad privada. Además se deberá regular el uso de las fábricas del -

Estado en forma que colaboren con las privadas en el logro del objetivo del pleno empleo.

Para evitar la demanda excesiva, que se traducirá en el problema de la inflación, formula las siguientes proposiciones:

- a) Racionar el consumo y establecer el control de precios por cierto tiempo;
- b) Mantener un nivel de costos estables;
- c) Fortalecer la disposición del público hacia el ahorro;
- d) Controlar la utilización del capital privado de manera tal que se asegure la dirección y la corriente de las inversiones.

Para evitar un falseamiento de la producción de paz sugiere:

- a) Aumentar las inversiones en las industrias de exportación;
- b) Incrementar la producción en el mercado civil de artículos de primera necesidad;
- c) Aumentar la producción de bienes de capital para reequipar a las industrias.

Además entre otras medidas propone reducir el tipo elevado de tributación existente, una política presupuestaria a largo plazo y un sistema completo de estadísticas que proporcione datos sobre los volúmenes de ocupación y desocupación, ahorros, gastos de inversiones públicas y en lo posible gastos privados, censos anuales de población que muestren su estructura, etc.

Según el proyecto el problema principal "no será evitar el desempleo de masas, sino asegurar con una fuerza limitada de -

trabajo una producción adecuada de bienes necesarios para mejorar nuestro nivel de vida e incrementar nuestras exportaciones" (1).

c) Medidas en los países con economías planificadas:

La mayor parte de las constituciones de estos países contienen el principio de que todo ciudadano tiene derecho a recibir un empleo garantizado y remunerado según la cantidad y calidad del trabajo realizado.

Teóricamente la ocupación está garantizada por la estructura socialista de la economía y el desarrollo de las fuerzas productivas, por la supresión de las posibilidades de crisis económica y la consiguiente eliminación del desempleo en masa.

De acuerdo a lo manifestado por los representantes de países con economías planificadas, en organismos de las naciones unidas, el pleno empleo constituye el principal objetivo de sus políticas económica.

En los últimos años, en las economías centralizadas de Europa Oriental y en la U.R.S.S. el elevado índice de inversión de capitales ha impedido la escasez de demanda efectiva y los planes de inversión de capitales y producción se han coordinado con los programas de mano de obra, reduciendo el desempleo - friccional.

El problema de mantener el pleno empleo parece de más fácil solución en las economías socializadas, donde el capital - destinado a la inversión y a la administración del Estado es público y junto con los gastos particulares de consumo, proporcio

(1) J. P. Arrarte - Ob. cit. - Pág. 70.

nan el desembolso total capaz de utilizar los recursos disponibles. No obstante ello, se pueden presentar en los países con planes de desarrollo de sus recursos, problemas para mantener la demanda de bienes y servicios a un nivel lo suficientemente bajo como para evitar la inflación y además pueden originarse dificultades en la aplicación de la política de la mano de obra cuando por diversas razones, tales como imposibilidad de seguir exportando, algunas de las principales producciones que constituyen el principal recurso de financiación del programa o bien por trabas a la importación de materiales urgentes necesarios para su desarrollo, los planes económicos no se pueden llevar a la práctica a causa de estas circunstancias no previstas por las autoridades planificadoras o como consecuencia de errores en los cálculos.

Cuando la situación lo hace aconsejable las autoridades pueden ampliar cualquier sector de las inversiones públicas, por ejemplo caminos, diques y reducir otras partes del sector de inversión de bienes capitales o del destinado a la producción de bienes de consumo.

Para ajustar el poder de compra de la comunidad con la producción nacionalizada recurren también a la política impositiva de control de los consumos, tal como sucede con el sistema de impuestos generales establecido en Checoslovaquia, a partir de enero de 1949.

Por medio del ajuste de los precios se elimina el desequilibrio entre la demanda efectiva y la oferta de los bienes y servicios. El gobierno de Checoslovaquia en su respuesta al

cuestionario de las Naciones Unidas, declaró que "en una economía centralizada el desempleo no puede originarse como consecuencia de una falta de demanda efectiva interior ya que el consumo particular y público se halla también centralizado mediante la centralización a su vez de los precios y los ingresos"(1).

En cuanto a la financiación de las inversiones de capital, incluyen en sus programas, métodos de control riguroso de los créditos, empréstitos públicos, impuestos extraordinarios y transacciones de nuevas inversiones de bienes de capital en las industrias nacionalizadas.

Algunos planes

En febrero de 1956, el vigésimo Congreso del partido comunista, celebrado en Moscú, aprobó las normas relativas al sexto plan quinquenal de desarrollo de la economía de U.R.S.S. para el período 1956/1960.

De acuerdo al contenido del mismo los principales fines que persigue son los siguientes: lograr un nuevo desarrollo de todas las ramas económicas; aumentar la producción agrícola y sobre estas bases conseguir una elevación importante del bienestar material derivado del rápido progreso de la industria pesada y del incremento de la productividad de la mano de obra. Según sus estimaciones la producción industrial deberá aumentar en un 65 por ciento, correspondiendo para los bienes de producción casi el 70 por ciento y para los artículos de consumo un 60 por ciento aproximadamente. Para cumplir con tal objetivo se tomarán las medidas adecuadas para mejorar y elevar el nivel

(1) O.I.T. - La campaña contra al desempleo - Pág. 85.

técnico de la producción desarrollando la electrificación, la mecanización y el sistema moderno de la automación. Además se procederá a la sustitución y modernización del equipo anticuado y se prevé el uso de la energía nuclear en todos los sectores de la vida económica y científica de ese país.

Conceda primordial importancia al aumento de la productividad de la mano de obra mediante el perfeccionamiento de la técnica, la organización del trabajo y la capacitación de los cuadros del personal dirigente, técnico y obrero.

El Estado estima invertir para el desarrollo del plan un 67% más que durante la aplicación del plan anterior, consagrándose gran parte de las inversiones a la construcción de centrales eléctricas, fábricas de productos químicos, empresas siderúrgicas, etc. Se calcula una elevación de la renta nacional en un 60% respecto al año 1955 y se propone la implantación de la jornada de trabajo de siete horas diarias para los obreros y empleados, sin reducción del salario. (1)

El 12 de diciembre de 1955 el Consejo de Ministros de Bulgaria dictó un decreto-ley referente al plan económico estatal para el año 1956. Prevé el aumento de las inversiones para el desarrollo industrial, construcciones eléctricas, actividades petroleras, etc. El Banco Búlgaro de inversiones, para estimular la construcción de viviendas cooperativas, otorgará créditos a plazos apropiados. Con el fin de elevar el rendimiento agrícola y al mismo tiempo desplazar los excedentes de trabajadores rurales al sector industrial prevé una mayor mecanización de las tareas agrícolas. Así se confía que la mecanización au-

(1) O.I.T. - Informaciones sociales - Quincena 15/8/1956 - Pág. 156/62.

mentará el rendimiento en un 17% en las granjas cooperativas y en 17,7% en las granjas del Estado. Estima además un aumento de la productividad del trabajo del 7,7%, exigiéndose para conseguir tal finalidad esfuerzos en el campo de la formación profesional.

En China en julio de 1955, en la reunión celebrada en Pekín por el Congreso Nacional del Pueblo de ese país se adoptó un primer plan quinquenal para el desarrollo económico. Analiza el estado actual de la economía y el atraso y miseria en que se encuentra todo el país. Manteniendo en una primera etapa parte la industria y el comercio capitalista existente, sostiene una política de industrialización socialista progresiva mediante la creación de la industria pesada y con una política restrictiva del consumo que permita mayor acumulación del capital público para el desarrollo del plan. Fomenta la creación de gran número de escuelas técnicas para la enseñanza secundaria y superior, con programas de investigación científica, todo ello necesario para la formación de trabajadores calificados y técnicos. Según las estimaciones previstas en el plan se crearán oportunidades de empleo para 4,2 millones de personas (1).

d) Medidas en los países insuficientemente desarrollados:

La mayor parte de los tipos de desempleo estructural, cíclico y subempleo que caracterizan a las economías de estos países son debidos a la falta de capital o de otros recursos necesarios para proporcionar empleos productivos a la población ac-

(1) O.I.T. - Informaciones sociales - Quincena 15/1/1956 - China - Pág. 57/62.

tiva y a la deficiente estructura económica predominante.

De ahí que las medidas deben orientarse más hacia el desarrollo de todos los recursos económicos que a los simples paliativos que si bien momentáneamente mitigan los efectos del desempleo a la larga producen resultados contraproducentes que agraven el problema.

El objetivo de la política en estos países no es solamente conseguir el pleno empleo de todos sus recursos sino también lograr por ese medio elevar al máximo la renta nacional y la producción total, de tal manera que cada uno de los empleos estables creados por tal política proporcione al trabajador el máximo de ingresos.

Manteniendo la estructura actual predominantemente agrícola donde la producción y los ingresos de la mano de obra rural si bien se han incrementado no llegan al nivel alcanzado en las actividades industriales, resulta muy difícil si no imposible, proveer ocupación lucrativa a todos los trabajadores que ingresan al mercado del empleo, elevar su nivel de vida y el volumen de la renta nacional. Ello es debido en primer término a que si se quisiera eliminar el subempleo evidente en todos los sectores de actividades y especialmente el agrícola, aumentar el rendimiento de las tareas rurales y el standard de vida se debería por comenzar con la modificación de los actuales métodos de cultivo que requieren demasiada mano de obra reemplazándolos por otros que necesitan de un volumen menor de trabajadores lo que originará un excedente de mano de obra desplazada de las zonas campestres sin posibilidades de empleo en otras ramas de la

economía por no haberse integrado armónicamente las actividades del país. En segundo término estos países se caracterizan por disponer de escasos capitales; al tratar de suministrar nuevas fuentes de trabajo por medio de inversiones adicionales en el sector agrícola se encontrarían con el escollo insalvable de que debido a los escasos ingresos de los trabajadores, derivado de la baja productividad y a la elevada propensión al consumo, no se tendría el ahorro indispensable para llevar a cabo aquellas inversiones a no ser mediante el sistema del ahorro forzoso obtenido por la inflación que debilitaría aún más la frágil estructura productiva. Y en tercer término, la tendencia hacia el deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios e industriales, en perjuicio de los primeros, contribuye a reducir cada vez más las posibilidades de formar los capitales, mejorar el nivel de vida de los habitantes de países agrícolas y eliminar las típicas manifestaciones de subempleo.

Por todo ello es imprescindible que el grupo de países que estudiamos integren en forma armónica y equilibrada sus economías mediante la adopción de programas de desarrollo de todos sus recursos potenciales. Sobre todo desde la última guerra la mayor parte de los países y regiones insuficientemente desarrolladas han puesto en vigor programas de desarrollo económico destinados primordialmente a multiplicar y ensanchar las posibilidades de empleo productivo que puedan absorber la mano de obra.

Para una mejor exposición de las medidas requeridas para solucionar todas las manifestaciones de desempleo en éstos paí-

ses dividiremos las mismas en cuatro grandes grupos:

- 1) Medidas para eliminar el desempleo estructural y subempleo;
- 2) Medidas para remediar el desempleo estacional de temporada;
- 3) Medidas para reducir el desempleo cíclico;
- 4) Medidas para combatir el desempleo tecnológico; y
- 5) Programas de desarrollo económico.

1) Medidas para eliminar el desempleo estructural y subempleo:

Entre las medidas que más contribuyen a reducir y eliminar las manifestaciones del desempleo que caracterizan a los países insuficientemente desarrollados encontramos el desarrollo de las actividades secundarias y terciarias, es decir industrias, comercio y servicios conjuntamente con la tecnificación de la agricultura, que constituyen en conjunto un esfuerzo coordinado de la economía para dirigir los recursos disponibles a su utilización productiva.

La industrialización es una imposición inevitable del desarrollo económico ya que absorbe gran parte de la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y ocupaciones de inferior calidad, en situación de subempleo, y contribuye a proporcionarles empleo remunerativo, a elevar sus ingresos, a reducir la vulnerabilidad de la economía frente a contingencias del exterior y coopera además en el aumento del producto total de la colectividad.

Así, el Decálogo Económico de Montevideo, como fuera designado el estudio titulado "Desarrollo Económico y Política Anticíclica", aprobado por la CEPAL en su tercera reunión llevada a cabo en la ciudad de Montevideo en junio de 1950, en su punto -tercero propugna ciertamente por la industrialización de los -países latinoamericanos en armonía recíproca con el progreso -técnico de la agricultura y otras actividades, lo que procurará el empleo completo y más productivo de la población activa, y permitirá además satisfacer las necesidades básicas de la economía y de la población de cada país.

Para incrementar el ritmo de industrialización que permita absorber los excedentes de mano de obra rural es necesario tener en cuenta cuatro factores fundamentales de la producción:

- a) Capital para las inversiones;
- b) Empresarios;
- c) Aptitud profesional; y
- d) Localización industrial.

a) Capital para las inversiones:

Para realizar las inversiones que requieren la integración completa de la economía es necesario contar con el capital que puede provenir del ahorro nacional o del extranjero. Con el fin de aumentar la tasa de capitalización interna los gobiernos deben formular programas que estimulen la formación del ahorro nacional mediante medidas de orden financiero que establezcan el valor del signo monetario y fomenten las instituciones de ahorro, y medidas fiscales que promuevan las inversiones.

Para garantizar el empleo y orientación de los capitales - en aquellos sectores que procuren la máxima renta se pueden establecer Bancos de Fomento y Sistemas de Créditos agrícolas e - industriales complementados con el control de las operaciones bancarias del comercio, la regulación del crédito, la vigilancia - de la política de inversiones de capital de las instituciones - de ahorro y según la importancia asignada a la intervención del Estado en la vida económica, la autorización previa a la construcción y ampliación de las instalaciones productivas.

En gran cantidad de países poco desarrollados el total neto de capital acumulado con inclusión de las inversiones extranjeras no llega al 5 por ciento de los ingresos globales de la - nación (1) y en muchos casos este porcentaje apenas si corresponde al índice vegetativo de la población lo que significa que se cuenta con un coeficiente de inversiones que apenas puede elevar el nivel de vida general.

Por ello se requiere la adopción de una política monetaria combinada con la fiscal que fomente el aumento del ahorro normal a una tasa elevada y que asegure una distribución óptima de los recursos.

Para el desarrollo industrial además del crédito a corto - plazo necesario para atender los requerimientos de la producción es necesario que se le otorgue a plazos medianos y largos que - permitan modernizar y reequipar a los establecimientos industriales con los métodos modernos de producción.

Con el propósito de evitar inversiones en actividades improductivas desde el punto de vista social el organismo coordinador de la política económica establecerá los controles credi-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Noviembre/Diciembre/951 "Medidas de fomento económico de los países insuficientemente desarrollados" - Pág. 506.

ticios que encaucen y dirijan el crédito para asegurar una inversión más productiva de los préstamos. Se deben buscar además nuevas perspectivas para el capital privado mediante la creación o el desarrollo de mercados de capital que permitan un empleo más efectivo y eficiente de los recursos económicos.

Puede contribuir a la formación de los capitales una política fiscal que desgrave las inversiones y utilidades que se reinviertan y recargue las tasas impositivas a la parte de los ingresos elevados que se destinen al consumo, sin olvidar que una carga tributaria excesiva puede constituir un obstáculo antes que un estímulo. Por medio del sistema impositivo se puede además de alentar la capitalización privada en detrimento del consumo dar al Estado mayores recursos para intervenir directamente en el proceso de la capitalización.

Para determinar que producción debe ser iniciada, expandida o postergada, a fin de que las inversiones obtengan el máximo posible de la renta real, resulta conveniente aplicar el principio de la productividad social marginal de manera que una unidad adicional de capital obtenga el máximo de productos lo que sólo se logra con productividades marginales iguales. No obstante ello pueden existir consideraciones estratégicas o aún utilidad en expandir producciones que disminuyan la sensibilidad frente a oscilaciones originarias del exterior cuya productividad puede resultar inferior a otras.

El escaso capital existente debe emplearse como hemos dicho anteriormente en forma de conseguir el aumento máximo de producción economizando mano de obra sólo en la medida en que

este excedente se puede absorber en otras actividades.

La acción de los gobiernos para aumentar las disponibilidades de capitales nacionales no se debe limitar únicamente a las medidas que incrementen las reservas de fondos de inversión sino también a todas aquellas disposiciones que amplíen los recursos efectivos de la comunidad.

A tal fin se debe fomentar la iniciativa privada en colaboración con la pública para aumentar la producción total de elementos básicos tales como el carbón, petróleo, hierro, etc. y el desarrollo de aquellos sectores importantes de la economía que pueden dificultar el desenvolvimiento del resto de las actividades en caso de no prestársele el interés debido, tales como la energía y los transportes.

Una vez aceptado por las autoridades públicas el principio básico de la industrialización y desarrollo de las actividades terciarias el problema que se presenta es el de determinar cómo y en qué medida han de cumplirse. Ello forma parte de la política económica industrial del país que la proyecte. Un punto importante a tener en cuenta para que pueda subsistir la incipiente industria se halla dado por la protección aduanera y selección de las importaciones. Se justifica la protección económica por la diferencia de productividad entre los países poco desarrollados y los altamente industrializados, provenientes de la gran disparidad en la densidad de capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas de los trabajadores y personal dirigente.

Para acelerar el ritmo de formación de los capitales es necesario considerar el problema de la inflación. Si bien en una primera etapa del desarrollo económico por medios inflacionis-

tas se pueden aumentar las inversiones no transcurrirá mucho tiempo en producirse la reacción del consumo que no permitirá seguir con esta forma de capitalización y su costo social será muy grande. Para el grupo de países que consideramos la inflación entraña un peligro muy grave ya que en general la producción total es bastante rígida y por lo tanto no puede aumentarse lo suficiente para hacer frente a la presión de una mayor demanda monetaria de bienes y servicios. Constituye un estímulo para las transacciones especulativas e innecesarias, reduce los ahorros familiares y disminuye la eficiencia de la producción en general.

Pero por otra parte para financiar los programas de desarrollo en gran escala utilizando como elemento principal los ahorros provenientes de la renta nacional existente, en muchos de esos países se presentan dificultades para realizar tal objetivo debido al nivel poco elevado de los ahorros y al bajo volumen de impuestos recaudados. De ahí que en una primera etapa pudiera resultar conveniente una pequeña presión inflacionista que permitiera realizar las inversiones en capital social y estimular la economía del país. En cierta manera esa presión es el resultado inevitable del aumento de la inversión de capital necesaria para llevar a cabo el programa de industrialización si no ha sido financiado con capital extranjero. Pero posteriormente para evitar la inflación que, además de originar el desequilibrio de la balanza de pagos, producirá los efectos que antes mencionamos se deben adoptar medidas fiscales, control del presupuesto y expansión del crédito bancario selectivo y ordena

do y aún en casos extremos controles directos hasta que se restablezca el equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes.

Para desarrollar la economía y dada la baja tasa de formación del ahorro nacional y la marcada propensión al consumo se puede recurrir, para conseguir los fondos de inversión, al aporte de capital extranjero. Este aporte debe ser transitorio y debe cubrir el programa inicial del desarrollo y algún tiempo posterior, para que dé el impulso primario a la economía de manera tal que empleándolo en forma óptima se consiga, sin reducir el consumo de la comunidad, el crecimiento de la tasa de ahorro interno mediante el aumento de la productividad y la elevación de la renta nacional, logrando así formar capital propio. El volumen y la duración del aporte de capital extranjero se debe limitar en el grupo de países que estudiamos debido a la tendencia immanente de sus economías a la crisis del balance de pagos que se podría acentuar en épocas de contracción donde los servicios, en concepto de intereses y amortizaciones, suelen bajar menos que los ingresos de nuevas inversiones y además por la huida de capitales que intensifica el proceso de devaluación monetaria y la sensibilidad de estas economías.

Gran parte de los obstáculos que se oponen al ingreso de capital privado del exterior se podrían eliminar mediante una acción de los gobiernos de los países que importan capitales. En los últimos tiempos se han reducido notoriamente las inversiones privadas extranjeras en los países poco desarrollados por el temor a las pérdidas que pueden sobrevenir de la falta de seguridad en el aspecto político y económico, inestabilidad

monetaria y de los cambios, nacionalizaciones de empresas ex--
tranjeras, dificultades para las remesas de utilidades, doble
imposición internacional sobre las ganancias, etc.

No siendo posible por motivos nacionales eliminar esas --
trabas, los capitales que requieren la política del desarrollo
económico podrían obtenerse de los empréstitos procedentes de --
organismos gubernamentales del exterior o de las instituciones
internacionales de préstamos, como veremos en otro capítulo. Pa
ra hacer factible estas operaciones crediticias es esencial ha--
ber programado y dispuesto para su aplicación proyectos de in--
versión de capital de perfecta preparación y de fuerte consis--
tencia económica.

b) Empresarios:

Para poder llevar a cabo la industrialización a un ritmo --
rápido es imprescindible contar con los empresarios que se ha--
llen dispuestos a establecer nuevas industrias o ampliar la ya
existentes para proporcionar empleo a los trabajadores agríco--
las y a otros que se orientan hacia las actividades industria--
les. Por lo tanto la existencia de este elemento tiene suma im
portancia en la determinación del ritmo de la industrialización.

Se tendrá en cuenta en el programa de desarrollo las condi
ciones políticas, económicas y sociales predominantes, para juz
gar sobre las posibilidades de aumento de las distintas catego
rías de empresarios privados y para decidir el campo de acción
reservado a los empresarios públicos, combinando ambos tipos de
tal manera que la marcha de la industrialización llegue al máxi

mo.

Entre las medidas específicas para estimular y fomentar el desarrollo de los empresarios privados podemos citar:

1) Se debe especificar de un modo claro y seguro cuál ha de ser la política del gobierno en lo que se refiere a las esferas de la empresa privada y pública, creando de esta manera un ambiente de seguridad y certidumbre;

2) Relacionado con el punto anterior se debe convencer al sector industrial y comercial de que la política económica fijada será observada y no será sometida a modificaciones radicales a corto plazo;

3) En aquellos países donde debido a principios arraigados en la tradición social y cultural se considera a la actividad comercial en forma despectiva, lo que impide el eficaz desarrollo de la empresa privada, se debe adoptar un programa de educación popular previo que elimine esos obstáculos;

4) Medidas de estímulo económico y financiero encaminadas hacia el objetivo de la dirección que se crea conveniente imprimir a la industrialización. A tal fin y para elevar los beneficios en perspectiva de las empresas privadas podemos citar entre otras las siguientes medidas: Sistema impositivo especial para el capital reinvertido o invertido en nuevas empresas; derechos de importación protectores de la competencia extranjera; reducción o supresión de derechos aduaneros sobre la adquisición de materias primas, materiales y bienes de producción; fomento de determinadas regiones declarándolas zonas francas; subsidios de cualquier especie, etc.; y

5) Medidas a largo plazo orientadas hacia la reducción de los costos industriales y aumento de la productividad. Para cumplir con tal finalidad son de dos tipos las providencias a adoptar:

En primer lugar, el desarrollo y fomento de los servicios públicos, tales como la energía eléctrica, transportes, etc. que coadyuvan al desarrollo industrial.

En segundo lugar, medidas encaminadas al aumento de la productividad en cada industria, por ejemplo, subsidios estatales para las investigaciones técnicas y del mercado y estudios sobre la organización científica de las empresas.

c) Aptitud profesional:

Otro elemento importante de la industrialización se halla dado por la aptitud profesional. Para que los programas de desarrollo económico se puedan cumplir eficientemente es necesario que los trabajadores, técnicos, capataces y administradores cuenten con la suficiente formación profesional para asegurar el funcionamiento de las maquinarias e instalaciones productivas.

Dada la gran especialización que requieren los complicados procesos de la producción, que por otra parte se hallan en constante evolución, una gran variedad de conocimientos profesionales y técnicos son exigidos por la industrialización creciente.

Como veremos en otro capítulo los gobiernos y asociaciones de trabajadores y empresarios han prestado en los últimos años atención adecuada a los programas destinados a la formación pro

fesional y técnica, con el objeto de capacitar a la mano de obra, a los técnicos y a la dirección de la empresa.

d) Localización industrial:

La localización más conveniente desde el punto de vista social y económico constituye un aspecto primordial de la política industrial de los países poco desarrollados.

En aquellos países de gran extensión territorial y con exceso de trabajadores rurales se pueden presentar problemas, al adoptar tal política, derivados de la escasa movilidad geográfica de la mano de obra y de que, en muchos casos, factores económicos no hacen posible el emplazamiento industrial en las regiones donde existen mayor cantidad de trabajadores rurales en situación de subempleo o desempleo. Además si se instalan en zonas convenientes desde el punto de vista económico, pero donde los recursos humanos son escasos, al absorber trabajadores rurales, si no se han tomado medidas previas de tecnificación agrícola, la producción total del agro podría descender. Por ello los encargados de elaborar planes de desarrollo económico deben combinar el principio de facilitar "ocupación a la gente" con el de llevar "gente a la ocupación".

Desde el punto de vista de la política industrial de proporcionar ocupación al exceso de mano de obra agrícola se puede clasificar a las industrias en los siguientes grupos:

"Grupo A: Industrias apropiadas para la descentralización en los distritos rurales que se hallen dentro de las regiones de exceso de mano de obra agrícola;

Grupo B: Industrias no apropiadas para la descentralización pero que pueden establecerse en las regiones de exceso de mano de obra agrícola, aunque éstas se hallen a distancia superior a la que permite el desplazamiento diario de los obreros desde sus lugares de residencia;

Grupo C: Industrias que deben emplazarse lejos de las regiones de exceso de mano de obra por razones de conveniencia en cuanto al costo" (1).

Otros aspectos a considerar en los programas de emplazamiento industrial además del exceso de trabajadores agrícolas son los siguientes: la proximidad de los mercados; la facilidad para el suministro de materiales; disponibilidad de materias primas, medios de comunicación, etc.

Por lo tanto el programa de industrialización, siempre que fuere factible debe prever la creación de los establecimientos industriales lo más próximamente a las regiones con excedentes de mano de obra de manera que las oportunidades de empleo brindadas estén al alcance de los trabajadores desempleados o con empleo insuficiente. A tal fin y para facilitar la descentralización industrial los gobiernos pueden colaborar suministrando energía eléctrica a bajo costo, desarrollando los medios de transporte y adoptando una política de facilidades de crédito y subsidios en las zonas apropiadas para el emplazamiento industrial.

Sobre todo con posterioridad a la última guerra en la mayor parte de los países poco desarrollados se ha impulsado el crecimiento industrial. En América Latina, la guerra dió lugar

(1) O.I.T. - La campaña contra el desempleo - Pág. 171.

al establecimiento de los primeros altos hornos; las industrias siderúrgicas de Volta Redonda en Brasil, de Huachipato en Chile y de Monterrey en México comenzaron con la producción de hierro fundido y de acero laminado para algunas nuevas industrias manufactureras. Además se han emprendido trabajos de electrificación cuyo principal objetivo es el de crear reservas considerables de energía para la instalación de nuevas industrias. En el Asia son dignos de mención los esfuerzos llevados a cabo en la India como veremos más adelante, Pakistán donde se han dedicado a desarrollar la industria liviana de consumo, Birmania, Indonesia y Filipinas, países que se encuentran en la fase inicial de la industrialización. También en Africa las actividades secundarias y terciarias han tomado recientemente gran auge.

No obstante ello el sector secundario continúa ocupando solamente una pequeña fracción de la población activa en casi todos estos países si la comparamos con las proporciones correspondientes a los países industrializados, tales como Gran Bretaña, donde el 49,3% de la población activa se encuentra en el sector secundario, siendo del 37,0% en Estados Unidos.

A continuación mencionaremos algunos porcentajes de población ocupada en las actividades secundarias en los países poco desarrollados: (1)

Africa

Argelia.....	7
Congo Belga.....	6
Egipto.....	12

(1) Revista Internacional del Trabajo - Abril/1956 - Los servicios del empleo de países subdesarrollados - Pág. 360.

Asia

Federación Malaya.....	10
Filipinas.....	8
India.....	11
Pakistán.....	7
Tailandia.....	2

América Latina

Argentina.....	28
Brasil.....	13
Costa Rica.....	16
El Salvador.....	15
Honduras.....	7
México.....	16
Nicaragua.....	16
Venezuela.....	18

Estas proporciones son menos elevadas si se considera únicamente las industrias manufactureras y aún más los trabajadores ocupados en las fábricas.

Como complemento de la política industrial y con el fin de aumentar la producción agrícola y elevar los ingresos de la población rural, a medida que el programa de desarrollo se lleve a cabo, los gobiernos deben fomentar la colonización de las tierras, trasladando mano de obra agrícola sobrante a tierras no cultivadas en el caso de que existan, mediante la inversión de importantes reservas de capital para transformar tierras baldías en campos propicios para el cultivo o bien tecnificando el agro por medio de métodos superiores de cultivo y mecanización

de las actividades, lo que permite mantener la producción agrícola mientras las industrias absorben el excedente de mano de obra rural.

En el primer caso, al existir más tierras de cultivos, dispone la población agrícola de una superficie mayor por cabeza, lo que les procura mayores oportunidades para producir y en consecuencia para aumentar sus ingresos. Con respecto a los otros dos métodos es necesario considerar el costo que implica la transformación de zonas desérticas o baldías en tierras aptas para el cultivo como así también las inversiones que requiere la tecnificación agrícola. A este respecto conviene mencionar un principio comentado en otra parte de este capítulo. Los países que estudiamos que se caracterizan por no contar con capital suficiente para desarrollar plenamente sus economías, deben combinar y emplear el escaso capital en aquellas inversiones que proporcionen la máxima renta compatible con el máximo empleo de sus habitantes. Por ello las medidas encaminadas a elevar la producción del agro deben orientarse en primer lugar hacia la adopción de métodos técnicos de cultivo que con la inversión de poco capital procure aumentos en los rendimientos y en consecuencia mayores ingresos que más adelante servirán para facilitar un mayor margen de ahorros necesario para nuevas inversiones y en segundo lugar los gobiernos deben incluir en sus programas de colonización, sistema de subsidios, suministro de equipos de granja a precios razonables, facilidades para la adquisición de tierras, fomento de granjas cooperativas, etc.

2) Medidas para remediar el desempleo estacional de temporada:

Para combatir el desempleo estacional de temporada, tan generalizado en los países insuficientemente desarrollados donde la principal actividad la constituye la agricultura, las medidas que mencionaremos a continuación dependen de la existencia de varios factores, tales como los recursos de la zona, materias primas producidas, características del suelo, condiciones climáticas, medios de transportes y mercados.

Las principales medidas a adoptar son las siguientes:

- a) Fomento de la artesanía e industrias rurales;
- b) Inversiones públicas;
- c) Adopción de técnicas de cultivo mixto; y
- d) Provisión de medios para facilitar las migraciones de temporada.

a) Fomento de la artesanía e industrias rurales:

En gran cantidad de países poco desarrollados las industrias rurales suministraban a la población agrícola una importante fuente de ingresos suplementarios durante los períodos de receso de la actividad agrícola, tal como sucedía en la industria de la seda en la China y Japón, industrias de la madera en Europa Central, industrias textil manual en la India, Bolivia, etc., pero debido a la competencia de la producción en serie que paulatinamente va invadiendo los mercados locales, la población rural de esas regiones, antes prósperas, se ha empobrecido notablemente.

Por ello, los planes de fomento de las industrias rurales, como medio compensador del desempleo de temporada, deben orientarse hacia aquellas industrias locales que puedan competir en condiciones favorables con la gran empresa, concediendo facilidades para que pueda modernizar sus instalaciones, créditos rurales a intereses reducidos, consejos técnicos y toda otra medida encaminada a mejorar la producción de las industrias rurales en cantidad y calidad.

b) Inversiones públicas:

Cuando no sea posible por falta de materias primas, mercados, etc., el fomento de las actividades secundarias en las zonas rurales, la acción del gobierno debe coordinar las obras públicas regionales con las variaciones de temporada manifestada en el desempleo de la mano de obra agrícola.

En estos proyectos se considerará principalmente aquellos trabajos que una vez comenzados puedan acelerarse o retardarse en las distintas estaciones del año, tales como la construcción de carreteras. Además al seleccionarse los sistemas de construcciones públicas deberá preferirse a todos los que contribuyan a elevar la productividad agrícola, como los sistemas de riego y desagüe, y para la construcción de edificios y fábricas en las zonas rurales resultará conveniente que las tareas puedan ser confiadas en gran parte a la mano de obra agrícola de la región durante los períodos inactivos. Para que los trabajadores rurales adquieran los conocimientos requeridos por tal especialidad, las autoridades sobre todo las locales deberán formular progra-

mas de formación profesional en los distritos de campaña, como así también planes para la inversión de capital local en aquellas estaciones del año que coincidan con los períodos de inactividad agrícola. Cuando sea posible la programación de las obras públicas, deben orientarse al desarrollo de la eficiencia y productividad de la agricultura, a largo plazo, en las comarcas rurales como ha sucedido con la construcción de 5.000 Km. de carreteras en las regiones rurales de Grecia.

c) Adopción de técnicas de cultivo mixto:

Mediante el sistema de cultivo mixto se puede reducir el desempleo de temporada, ya sea introduciendo cosechas suplementarias como legumbres, tubérculos, frutales, etc., en aquellas zonas rurales donde la actividad agrícola se limita a uno o dos cultivos que necesitan períodos cortos de producción o bien intensificando la cría de ganado y de aves de corral que además de elevar los ingresos de los agricultores contribuye a mejorar la fertilidad del suelo.

Todo ello depende de las condiciones climáticas, del suelo cultivado y de la posibilidad de contar con tierras aptas para el pastoreo. El gobierno y asociaciones de agricultores deben colaborar extendiendo los conocimientos relativos al cultivo científico en las distintas zonas y estaciones a todos los agricultores y facilitándoles servicios técnicos tales como dispensarios veterinarios rurales, institutos tecnológicos y créditos especiales a la población rural dedicada a la cría del ganado como actividad complementaria.

Al manifestarse con mayor intensidad el desempleo estacional entre los agricultores que no disponen de tierras de su propiedad, uno de los métodos más completos para fomentar el sistema de cultivo mixto se halla dado por la distribución de las tierras sobre bases más justas con el fin de que todos puedan laborar las tierras de su pertenencia durante los períodos de inactividad agrícola.

d) Provisión de medios para facilitar las migraciones de temporada:

En las zonas rurales, donde no se puede aplicar algunos de los procedimientos antes mencionados, para facilitar ingresos suplementarios a los trabajadores rurales, se recurre, en los períodos de receso, a las migraciones temporales hacia regiones vecinas dentro del mismo territorio del país o a zonas cercanas de países colindantes, para luego regresar a sus tierras cuando se inicia una nueva temporada de actividad agrícola. Ejemplo de migraciones internas lo hallamos en la China, India, República Argentina, etc. y de migraciones temporales a otros países principalmente en la Europa Oriental y Central.

El gobierno debe intervenir para controlar y dirigir estas migraciones, por varias razones: En primer término para mejorar y organizar los servicios públicos de contratación de la mano de obra agrícola migratoria, facilitándole asesoramiento sobre las oportunidades de empleo en otros distritos, en los períodos de inactividad. De esta manera se evita la pérdida de tiempo e ingresos derivados de la deficiente organización de la contrata

ción por el sistema de acuerdos personales y directos.

En segundo lugar para dictar reglamentos que protejan en todo sentido al trabajador de la explotación posible por parte del empleador mediante normas que establezcan condiciones de trabajo y niveles de remuneraciones equitativas.

En tercer lugar y con el fin de fomentar las migraciones de temporada debe recurrir a la concesión de subsidios que financien todos o parte de los gastos de traslados de ida y regreso, de una zona a otra, mediante tarifas reducidas de pasaje para los migrantes y facilidades de alojamiento en las regiones donde éstos ocupen un trabajo con carácter transitorio.

Por último deben concertar acuerdos con los países limítrofes para evitar toda clase de restricciones y discriminaciones con respecto a la mano de obra agrícola migrante.

3) Medidas para reducir el desempleo cíclico:

En aquellos países cuya producción agrícola, pecuaria o minera constituye la principal actividad y donde gran parte de ella es destinada a los mercados mundiales se manifiesta con carácter cíclico el tipo de desempleo del mismo nombre. Para prevenir este fenómeno periódico en primer lugar es necesario lograr una mayor diversidad de la actividad productora que haga menos vulnerable la economía interna a las fluctuaciones de la demanda mundial.

Se relaciona este punto con lo que ya hemos tratado al estudiar la política industrial indispensable para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados. Depeñ

de ello, entre otros aspectos, de la cantidad y calidad de los recursos naturales existentes y de la extensión de los mercados. Los que dispongan de mercados más extensos se encuentran en mejores condiciones para una mayor producción industrial diversificada que los que poseen mercados reducidos. En segundo término para reducir la frecuencia e intensidad de las fluctuaciones en los precios de los productos básicos como así también para conseguir el equilibrio entre la producción y el consumo se requiere una acción internacional concertada entre los principales países productores y consumidores, estando en consecuencia, fuera de la órbita de cada nación, el resolver estos problemas en forma individual. Uno de los medios que coadyuva a la estabilización de los precios y por lo tanto a la prevención del desempleo cíclico se halla dado por los acuerdos internacionales sobre bienes de consumo. En tercer lugar para estimular las exportaciones y mitigar los efectos de la disminución de la demanda mundial de productos de primera necesidad y otros artículos primarios, entre las medidas adoptadas por los gobiernos podemos citar: Reducción de los costos internos por nuevos métodos de producción que permitan competir en el mercado mundial; pago de subsidios de exportación; modificación de los tipos de cambio devaluando la moneda y garantías de precios mínimos internos que aseguren un nivel estable de ingresos en el sector de las industrias de exportación y por ende en toda la economía. Por último todas las medidas que conduzcan a la estabilidad económica en los países altamente industriales favorecen indirectamente la estabilidad de los trabajadores empleados en las activida

des exportadoras de los países poco desarrollados ya que la demanda de aquellos es la que ejerce una influencia poderosa sobre los precios de los productos básicos.

4) Medidas para combatir el desempleo tecnológico:

Consideraremos las medidas tendientes a eliminar el desempleo tecnológico en dos grupos. Primero las orientadas hacia la protección de los trabajadores desplazados o a desplazar por las innovaciones tecnológicas en el plano de la empresa y luego todas aquellas que amparen a los artesanos y trabajadores ocupados en las pequeñas industrias sujetas a la decadencia, por la competencia de la gran empresa.

En los países altamente industrializados con alta densidad de capital por persona la mayor parte de los equipos se fabrican con la finalidad de economizar mano de obra. Como estos equipos son importados por los países poco desarrollados que durante la primera etapa de su industrialización no cuentan con las industrias de bienes de producción, originan al ser adoptado en las empresas la desocupación tecnológica.

Se plantea el dilema derivado de la necesidad de incrementar la productividad merced a la racionalización y el peligro latente del desempleo tecnológico en una economía con excedente de mano de obra y con escasos capitales.

Por ello, el escaso capital disponible, debe invertirse más con la finalidad de ocupar gente que con el fin de liberarla. Primeramente se debe ir absorbiendo la desocupación urbana con el desarrollo industrial orientado hacia el aumento de la

producción y no hacia el objetivo de reducir la mano de obra - por unidad de capital. A medida que aumente la tasa de capitalización interna se podrá ir liberando paulatinamente trabajadores de las zonas rurales para ser incorporados a las tareas industriales o bien se podrá adoptar equipos de gran productividad industrial que si bien desplazan mano de obra se encuentra la misma en condiciones de recuperarse al existir nuevas oportunidades de empleos en otras industrias.

Entre las medidas directas orientadas hacia la protección de los trabajadores afectados encontramos las siguientes: Suspensión de nuevos nombramientos y no cubrir las vacantes causadas por fallecimientos o retiros en las industrias donde se piensa establecer nuevos métodos productivos que ahorren mano de obra; Ofrecer trabajo en otras secciones a los obreros desplazados; Ofrecer gratificaciones a los obreros que voluntariamente se retiren; Garantía de que la reducción del personal comenzará por los contratados recientemente; Aumento de los turnos de trabajo con menos horas; Compartir las economías derivadas del aumento de la productividad entre los empresarios y los trabajadores, etc.

Desde el punto de vista gubernamental todo programa de desarrollo debe contemplar las repercusión de los nuevos procedimientos técnicos sobre la ocupación de los trabajadores y las posibilidades de la economía para absorber el sobrante.

Además se debe considerar el resultado de la política industrial sobre la artesanía y pequeñas empresas que en gran cantidad de países, tales como la India, China, etc., constituye -

un sector destacado de la economía dedicado a la producción de la mayor parte de los artículos consumidos por la población.

En primer lugar se deberá integrar a las pequeñas industrias artesanas dentro del plan general de desarrollo estableciendo - el papel que deben desempeñar las mismas que, siempre que fuera posible, será complementario y no competidora de la gran industria. Así en muchos casos las empresas de escasa magnitud son proveedoras de la industria pesada y viceversa.

Es importante que se cree un organismo central encargado - de preparar, controlar y fomentar el desarrollo de las pequeñas industrias. En Pakistán tal política se halla confiada al Ministerio de Industria; en la India ha sido creada una Dirección Central de Industrias a Domicilio y un Consejo Panindio de industrias a domicilio; en China existe una Comisión especial - de control de la artesanía dependiente del Ministerio de Industria ligera.

En segundo lugar se deben seleccionar las industrias específicas a fomentar estudiando en primer término las que ya se ejercen o que se han ejercido en ciertas regiones y luego las - que cuentan con posibilidades de desarrollarse. Entre los elementos que influyen para favorecer un tipo de artesanía tenemos el valor utilitario que representa la misma, el mercado que abastece, los costos de elaboración, la importancia de cada unidad de producción, las posibilidades de mecanización, etc.

La asistencia que puede procurar el Gobierno para el desarrollo de las industrias artesanas podemos resumirlas en: medios de formación y educación; créditos o subvenciones; suministro -

de maquinaria y material que permitan elevar la productividad; reducción de derechos aduaneros para la importación de materias primas destinadas a la artesanía; exoneración de derechos de exportación y de impuestos locales; creación de servicios de inspección que fijen normas estables de calidad y evite que se ofrezcan artículos de calidad inferior en los mercados nacionales o extranjeros y por último la compra de productos de la artesanía por cuenta del gobierno.

Además de las medidas oficiales que contribuyen al fortalecimiento de las industrias pequeñas y a domicilio, puede ser de gran ayuda las instituciones privadas que realicen actividades en ese sector o bien la organización cooperativa de artesanos - que, como hemos visto en otra parte de este trabajo, constituye un medio de defensa y protección mutua.

Desde otro punto de vista y para evitar al trazar el plan de industrialización que el mismo origine el menor desplazamiento posible de trabajadores del sector artesanal se deberán tomar tres clases de medidas.

Primero, mantener un alto volumen de demanda que pueda absorber la producción total conjunta del sector industrial y del ya existente de la artesanía. Ello se podrá conseguir con medidas fiscales y monetarias que persigan el fin de aliviar al sector de la artesanía de la ruina que supone la competencia de la gran empresa.

Segundo, al formular el programa de industrialización se deberá estudiar la distribución de los trabajadores entre las industrias de reciente creación y las tradicionales teniendo en

cuenta la distinta eficiencia de ambos tipos de industrias y las diferencias que presentan las ventajas económicas entre distribuir el capital en un número elevado de pequeñas o medianas empresas o bien congregarlo en una cantidad reducida de empresas de dimensiones superiores.

Tercero, las industrias artesanas consideradas convenientes deben ser fomentadas mediante las medidas que ya comentamos anteriormente.

Por último para procurar nueva ocupación a los trabajadores artesanos desplazados se adoptarán medidas para activar y -posibilitar la readaptación mediante el fomento de la movilidad geográfica y profesional y los sistemas de formación profesional.

5) Programas de desarrollo económico:

Todas las medidas mencionadas en los puntos anteriores que previenen y reducen los distintos tipos de desempleo en los países insuficientemente desarrollados, para que resulten verdaderamente eficaces deben coordinarse en un programa de desarrollo económico que constituye un acto de orden y previsión donde se establece una relación entre los recursos disponibles, las necesidades del desarrollo económico, su escala de prioridad y las diversas formas en que han de ser utilizados aquellos medios para satisfacerlas. El pensamiento central que dá lugar a la programación del desarrollo es aumentar razonada y ordenadamente las inversiones de capital para que el país crezca vigorosamente, la mano de obra activa esté ocupada en forma estable y segu

ra y la comunidad toda se beneficie de un nivel de vida elevado.

Las condiciones previas a todo programa de desarrollo económico son de índole social, psicológica, legislativa y administrativa. Pueden constituir un obstáculo al progreso económico la falta de educación del pueblo que no comprende la posibilidad de estudiar y de dominar a la naturaleza en beneficio de la comunidad, el sistema social estructurado en clases, según la fortuna, la casta, el color o la religión que cierra a grupos distintos todo acceso a una mejor situación, o bien razones metafísicas o consideraciones de prestigio social en ciertos países que determinan que sus habitantes no están dispuestos a regular esfuerzos para elevar la producción y sus ingresos. Por todo ello, en primer lugar, se deben establecer las condiciones previas para luego crear las instituciones orgánicas requeridas por el desarrollo económico.

Entre los puntos más importantes que componen el programa de desarrollo económico encontramos:

1) Contenido: Determinación de las inversiones públicas, estimación de las privadas y medidas del gobierno vinculadas a la ejecución del programa. Los renglones abarcados podrían ser: a) Sectores básicos, energía y transportes; b) Actividades de exportación; c) Industrias para sustituir importaciones; d) Otras industrias; e) Desarrollo de la agricultura; f) Obras públicas del Estado; y g) Edificación privada. Objetivo, a corto plazo para un programa inicial de cuatro a seis años, que deberá resolver los problemas más urgentes e importantes del desarrollo económico y poner en condiciones al país para objetivos a lar-

go plazo;

2) Efectos de las inversiones sobre el aumento de la producción, ocupación, ingreso real y demanda de la población, con el fin de analizar la solidez interna del programa debiendo investigarse si el desarrollo de cada actividad individualmente es conciliable con el de las demás y con la evolución del balance de pagos; y

3) Determinación de los recursos naturales, investigación tecnológica, arreglo de los instrumentos para el estudio de los problemas del desarrollo económico y formación del equipo de economistas para la preparación y ejecución del programa.

Periódicamente se debe comparar las previsiones del programa con los datos obtenidos de la realidad para realizar los ajustes y modificar los puntos necesarios.

Para que la aceleración del desarrollo de la economía previsto en los programas sea el máximo, es necesario combinar la iniciativa privada con la acción vigorosa del Estado.

Los programas de desarrollo de los países del Próximo y Medio Oriente se proponen como fin primordial reducir el subempleo mediante obras de riego y otras medidas que amplíen la superficie de tierras disponible para el cultivo. En América Latina y en Italia reviste el desarrollo la forma de industrialización creciente y de un desplazamiento de la mano de obra agrícola hacia las actividades secundarias y terciarias. En los países de Europa Oriental se observa una tendencia a trasladar la mano de obra de los servicios, sobre todo a la industria.

Algunos planes:

De acuerdo al segundo plan quinquenal de la India, para eliminar la desocupación durante el período de su vigencia será necesario crear por lo menos 15,3 millones de nuevas oportunidades de empleo: 10 millones para los nuevos ingresados al mercado de trabajo y 5,3 millones para los desocupados actuales. En los proyectos incluidos en el plan se concede gran atención al objetivo de elevar al máximo el potencial de ocupación. El empleo de la inversión de capitales y técnicas supone un desplazamiento de trabajo y una mayor carga sobre los escasos recursos de inversión. El objetivo a largo plazo consiste en contar con un mayor volumen de inversiones sostenido por un nivel adecuado de ahorros de la renta nacional. Sobre la base de los datos referentes a ocupación suministradas por los gobiernos de los estados y los ministerios nacionales, así como las previsiones realizadas para el sector privado se estima como sigue la ocupación adicional que creará el segundo plan quinquenal (1):

1 - Construcción.....	2.100.000
2 - Irrigación y energía.....	51.000
3 - Ferrocarriles.....	253.000
4 - Otros transportes y comunicaciones.....	180.000
5 - Industrias y minerales.....	750.000
6 - Industrias menores y hogareñas.....	450.000
7 - Silvicultura, pesquerías, Serv.Nac.de ex	

(1) De la India distante - Publicación del Servicio Informativo de la India - 1/9/56 - Pág. 10/12.

tensión y otros proyec	
tes.....	413.000
8 - Educación.....	310.000
9 - Salubridad.....	116.000
10 - Servicios sociales....	142.000
11 - Servicios gubernamenta	
les.....	434.000
12 - Otros, incluso comer--	
cio.....	<u>2.704.000</u>
	Total : <u>7.903.000</u>

Además otro contingente de 1.600.000 personas contará con trabajo permanente como derivación de la rehabilitación de tierras, facilidades adicionales de irrigación, desarrollo de plantaciones, etc.

Mejorará la situación de los subempleados en la agricultura y se proporcionará mayor ocupación en las industrias y artesanías aldeanas. Se ha avaluado el aumento neto anual de mano de obra en 1.800.000. Es necesario que los interesados puedan ser absorbidos en actividades productivas, pues de lo contrario, aumentaría el volumen de los desocupados y subempleados cuya manutención redundaría en detrimento de los recursos nacionales y constituye un peso para elevar el nivel de vida de la población.

La Comisión planificadora ha tenido en cuenta, al proyectar las inversiones, la localización de las nuevas ocupaciones en regiones donde es aguda la desocupación o la subocupación. Se tiende al aumento de la ocupación en esas zonas por los siguientes medios:

- 1) Preferencia en la ubicación de los proyectos públicos,

siempre que otras consideraciones no aconsejen lo contrario;

2) Ayuda financiera a los empresarios privados, en condiciones relativamente favorable;

3) Reservar una proporción de las licitaciones de obras públicas a empresas que empleen mano de obra de esas zonas; y

4) Adoptar todas las medidas aconsejables tendientes a inducir a los capitalistas a que inviertan sus fondos.

Con respecto a los desocupados instruidos que principalmente en los países asiáticos forman una importante legión dentro del total de desempleados, la comisión planificadora ha creado un grupo de estudio con misión de investigar el problema y preparar programas para aliviar su situación. Calcula en la actualidad que existen en el país casi 550.000 desocupados de esa categoría a los que habría que agregar 1.450.000 más en el transcurso de los próximos cinco años. Para poder absorber esa desocupación de la clase instruida el grupo de estudio ha propuesto ciertas esferas de actividad como capaces de proporcionar las oportunidades de empleo. Ellas son:

a) Las zonas de industrias menores;

b) El desarrollo de los transportes cooperativos de mercaderías por medio de unidades operativas; y

c) La organización de instituciones de trabajo y orientación.

Según cálculos oficiales la realización de dos planes quinquenales requerirán la formación de cerca de 100.000 obreros calificados al año.

De acuerdo a las previsiones del segundo plan quinquenal -

se han fijado para cada una de esas esferas el establecimiento de proyectos piloto. Se estima que además de reducir la desocupación, los ingresos por persona ocupada aumentarán aproximadamente en un 17%.

Con el fin de aumentar la tierra cultivada, que constituye un medio de lucha, contra el subempleo en la agricultura, en el Norte de la India se prevé aumentar en 1,2 millones de hectáreas la tierra ya regada, con el proyecto de Bhakra Nangal, que ha de incrementar además el agua disponible para el riego en 1,5 millones de hectáreas. Se han proyectado y están en curso de ejecución otras obras de riego tales como las del valle del Damodar que podrá regar 32.000 hectáreas de tierra, el proyecto de Tangabhadra, en Andra, que prevé la construcción de obras para regar 800.000 hectáreas, etc.

El plan indio en lo que respecta al desarrollo industrial, tiene como principal mira el desarrollo de la industria pesada que constituirá la base sobre la cual con posterioridad se incrementará el sector industrial que abra mayores oportunidades de empleo, en la producción de bienes de consumo. Aspira también a intensificar el empleo en los servicios y actividades terciarias.

Siendo la artesanía y pequeñas industrias un sector económico muy importante en la vida de ese país, se le ha concedido ventajas fiscales especiales. En el plan se ha previsto un impuesto sobre la gran industria, con el objeto de limitar parte de su producción, cediendo de esta manera una mayor proporción del mercado a la artesanía.

En Italia el plan Vanoni ha previsto, que cumplidas ciertas condiciones, la mayor parte del desempleo podría desaparecer hacia el año 1964. Según sus previsiones para ese año se deberán crear nuevas oportunidades de empleo para 4 millones de personas, que provendrán de los siguientes sectores: 1.050 mil de trabajadores de la agricultura, 1.750 mil de los sectores no agrícolas y 2.000 mil de personas que constituirán el crecimiento natural de la población, esperándose que durante el período de vigencia del plan la emigración ascienda a 800.000 personas. La distribución de esta mano de obra (en cuyo cálculo se ha dejado una tolerancia en concepto de desempleo friccional) se hará por partes aproximadamente iguales en la expansión industrial y en las actividades terciarias.

El fin primordial del plan es suprimir el desempleo y subempleo predominante en la agricultura, mediante el traslado de trabajadores rurales al trabajo industrial y elevar por la adopción de una política a largo plazo los ingresos globales de la nación en un 5% al año por término medio.

Las inversiones en la agricultura, empresas de interés público y obras públicas se consideran como "inversiones propulsoras" (1), es decir "que no han de aumentar mucho directamente el volumen del empleo pero sí tendrán por efecto inmediato un considerable aumento del empleo en la industria". Se puede citar como ejemplos, la expansión de la energía eléctrica que si bien no creará grandes posibilidades de empleo en los servicios públicos facilitará el desarrollo industrial por un mayor uso de ella; lo mismo ocurre con la construcción de carreteras y de

(1) Revista Internacional del Trabajo - Agosto/1956 - Política de los gobiernos desde 1950 - II - Pág. 155/57.

otros medios de transporte ya que si bien una vez terminadas no se habrá conseguido un gran incremento constante del empleo, indirectamente ofrece a la industria posibilidades de aumentar la producción y la ocupación, al disponer de medios de transporte más eficaces que le reducen los costos. Para compensar el desplazamiento de mano de obra rural al sector industrial se requiere adoptar las medidas de desarrollo de la productividad en la agricultura, para elevar los ingresos de ese sector.

La mayor parte de las otras inversiones previstas por el plan son de carácter privado, habiéndose estimulado las mismas con subvenciones, facilidades de crédito, exoneraciones fiscales y otras franquicias especiales.

Este aporte privado al desarrollo económico planificado se coordina por medio de los "sectores de control" integrado por la construcción de viviendas y las explotaciones forestales. Cuando disminuyen las inversiones privadas poniendo en peligro el cumplimiento del plan se amplían estos sectores; viceversa, cuando la expansión de las inversiones privadas puedan originar el problema de la inflación o un desequilibrio en la balanza de pagos, las autoridades reducirán el ritmo de las inversiones en esos sectores.

De ahí la importancia que se le asigna en el plan a los sectores de control que por otra parte pueden servir de válvula de seguridad, ya que al comprobarse que las previsiones fueron erróneas, reajustando las estimaciones para dichos sectores se puede compensar el exceso o defecto de cálculo rápidamente. La construcción de viviendas se puede emplear eficazmente en Italia

como sector de control dado la gran escasez que de ella existe y por los recursos humanos y materiales que requiere tal actividad.

Las inversiones previstas por el plan decenal italiano son las siguientes:

Sectores	Inversiones en miles de millones de liras	Porcentajes del total
Sectores de propulsión:		
Agricultura	3.287	14
Empresas de interés público	4.700	19
Obras públicas	<u>2.650</u>	<u>11</u>
Total	10.637	44
Construcción de viviendas:		
Industria	5.100	21
Servicios	<u>3.200</u>	<u>12</u>
Total general	<u>24.337</u>	<u>100</u>

La mayor parte de los programas de obras públicas son emprendidos en el Sur del país, siendo financiados en gran proporción por un organismo central denominado Cassa del Mezzogiorno, cuyos créditos han impulsado en la región meridional la demanda y la producción de otras ramas de actividad distintas de las obras públicas en que se invirtieron.

Además contribuyeron a mejorar el nivel de vida de la población de esa región cuyo consumo se elevó lo que repercutió -

favorablemente en las industrias manufactureras del norte, especialmente en las textiles.

Asigna el plan Vanoni gran importancia a la formación profesional y la considera como condición indispensable de toda expansión del empleo y de los ingresos, así como de la elevación de la productividad.

C A P I T U L O O C T A V O

ORGANIZACION DEL MERCADO DEL EMPLEO

Para la aplicación efectiva de la política de pleno empleo se requiere como principio fundamental la adopción de un "presupuesto de mano de obra" que contenga previsiones estimativas de las futuras necesidades de mano de obra, así como la forma de distribuir, a los trabajadores disponibles, entre los diversos sectores y mencione además el grado de calificación profesional que deben tener aquéllos.

Dicho presupuesto constituye una parte esencial de todo programa o plan económico y se halla integrado por tres factores principales de toda política de mano de obra: el reclutamiento o contratación, la formación profesional y la distribución de los trabajadores.

En los últimos veinticinco años la política de mano de obra ha evolucionado notoriamente y ha experimentado un cambio radical. La inquietud meramente teórica por el fenómeno del desempleo y por las medidas a tomarse para combatirlo, ha sido reemplazada por una franca acción encaminada a la organización del mercado del empleo en todas sus fases. Esta honda transformación es debida, en primer lugar, a la gran experiencia adquirida durante la crisis de la década del treinta y la última guerra mundial y en segundo lugar como consecuencia de los cambios que se han producido en las necesidades económicas posteriores a la guerra, principalmente en aquellos países donde la penuria

de personal técnico y de mano de obra calificada han constituido un obstáculo a su desarrollo o restablecimiento económico, según los casos.

La organización del mercado del empleo en cada país debe orientarse de manera tal que asegure la mejor utilización posible de todos sus recursos o fuerzas de trabajo y facilite el desarrollo de la economía preparando el camino al progreso social.

La tarea primordial de la política de la mano de obra en la actualidad, resumida en pocas palabras, es conseguir que se disponga de un volumen de trabajadores aptos, en el lugar y momento propicios, para aprovechar los recursos materiales y producir los bienes y servicios que necesita el conjunto de la población de cada país para satisfacer sus necesidades y elevar el nivel de vida.

Dada la índole del problema que se presenta por la falta de equilibrio entre la oferta y la demanda de la mano de obra, el mismo no se resuelve automáticamente; es imprescindible organizar el mercado del empleo en forma eficaz.

En todos aquellos lugares donde no coincidan la oferta y demanda de trabajadores, ya sea por razones de cantidad, de repartición geográfica o de calificaciones profesionales, es indispensable restablecer el equilibrio por algún arbitrio.

Los dos elementos del problema, mano de obra y posibilidades de empleo, deben de correlacionarse por medio de los servicios del empleo, de los sistemas de formación y readaptación profesionales y por las migraciones nacionales e internacionales.

Gran parte del desempleo de carácter friccional y aún del tecnológico se podría remediar si se contara, en cada país, con los organismos adecuados que cumplieran con la finalidad antes mencionada.

1) Organización del Servicio del Empleo:

La colocación, en términos generales, fué definida por el Dr. A. M. Unsain, así: "es la institución que tiende a acercar, a poner en comunicación al empleador que necesita un asalariado y al asalariado que necesita de un empleador que pueda proporcionarle una ocupación" (1).

Desde hace mucho tiempo se ha reconocido las ventajas y el interés que reporta la centralización en oficinas o instituciones, de la oferta y la demanda de trabajo. Una de sus ventajas, desde el punto de vista del trabajador, es la de evitar al desocupado largas peregrinaciones o caminatas en busca de empleo.

En realidad por sí misma no crea nuevos trabajos pero sirve para facilitar el empleo.

En los últimos años los métodos técnicos de colocación, de adaptación de las aptitudes a las oportunidades de empleo y a las necesidades de trabajadores se perfeccionaron apreciablemente.

a) Clases de colocación:

Corrientemente se denomina a las oficinas encargadas de coordinar la oferta y la demanda de brazos "Bolsas de trabajo" por la analogía que tienen con las bolsas, donde se realizan -

(1) Obra citada, Pág. 53.

transacciones sobre diversas clases de valores.

Podemos hacer la siguiente clasificación de los distintos tipos de colocación según por quién fué organizada:

- a₁) Organizada por asociaciones de trabajadores;
- b₁) Organizada por los patrones;
- c₁) Organizada en forma privada; y
- d₁) Organizada por el Estado.

a₁) Organizada por asociaciones de trabajadores:

El origen es muy antiguo. Se cree que nacieron conjuntamente con los gremios y con una función netamente gremial. Fué organizada por ellos directamente pues, además de facilitar a sus asociados la ayuda de procurarles trabajo cuando perdían sus empleos, tenían como misión importante controlar las condiciones de contratación de sus afiliados evitando de esta manera que se contratara a trabajadores con salarios inferiores a los vigentes y por medio de cláusulas contrarias a los intereses de los gremios. Los gremios desarrollaron esa institución sabedores de que quién tuviera a su cargo la dirección de la colocación, dominaba y dirigía en gran parte el movimiento del mercado de trabajadores.

A medida que los gremios fueron lo suficientemente fuertes y organizados exigieron a los empleadores que no contrataran obreros no afiliados al respectivo sindicato, con lo que la colocación mediante las agencias de colocaciones gremiales no llegó a asegurar los beneficios derivados del principio de la generalidad, con respecto a todos los trabajadores no agremiados.

b₁) Organizada por los patronos:

A su vez las asociaciones patronales organizaron sus propias oficinas de colocación que obraban en la práctica con política inversa. En realidad constituyeron un arma en la lucha de clases y tanto éstas como las anteriores no garantizaron el principio de neutralidad, sumamente importante en la materia que estudiamos.

c₁) Organizada en forma privada:

En el siglo XI predominó la colocación privada filantrópica a cargo de instituciones religiosas y culturales, que tenía como principal inconveniente su reducido campo de aplicación.

La colocación privada paga, que cobra comisión por procurar trabajo, es en verdad un verdadero negocio cuyo fin es el de obtener el máximo de utilidad, desvirtuándose por completo el principio de que la contratación del trabajo no debe ser objeto de comercio o de lucro. Además y para obtener beneficios superiores recurrían estas agencias a toda clase de artificios, tales como por ejemplo, la alteración de los turnos de solicitantes, combinaciones con ciertos patronos tendientes a movilizar la mano de obra, etc.

De ahí que fueran combatidas nacional e internacionalmente.

d₁) Organizada por el Estado:

La tendencia moderna se ha orientado en el sentido de que la función de la colocación debe estar a cargo de instituciones oficiales que aseguren el cumplimiento de los principios de la

generalidad e imparcialidad. Inicialmente el servicio estaba a cargo de las municipalidades y tenía un alcance local pero luego fué evolucionando el concepto acerca de su extensión y hoy en día se halla bajo la dirección y organización del Estado.

Entre los factores que han estimulado el desarrollo de los servicios del empleo a cargo del Estado encontramos al seguro de desempleo cuya primera misión es la de procurar empleo antes de abonar las prestaciones previstas. Para ello se vale de las agencias que expiden certificados de que no han podido conseguir empleo a los solicitantes, como requisito previo al pago del seguro. Constituyen en realidad uno de los órganos más importantes de la institución del seguro de desocupación.

En algunas ocasiones se ha recurrido a las agencias oficiales para otros fines tales como, para el reparto de tarjetas o bonos de alimentación, movilización o desmovilización en caso de guerra, etc.

Los principios que consideraremos en los próximos puntos se refieren al Servicio del Empleo Oficial.

b) Funciones a cargo del servicio del empleo:

En términos generales y de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 -punto 2- del Convenio N° 88 relativo a la organización del Servicio del Empleo, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo, la función esencial a cargo de ese organismo "en cooperación cuando fuere necesario, con otros organismos interesados públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte -

integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción".

La base esencial de toda política de la mano de obra es un servicio del empleo eficiente, organizado de manera que constituya un instrumento de acción y de coordinación para la solución de los múltiples problemas relacionados con los trabajadores. Constituye así el elemento central y coordinador que proporciona los datos necesarios para todo programa de la mano de obra, y los medios para relacionar a los obreros con los puestos vacantes, tanto en el plano local como en el nacional.

Entre las funciones más importantes a su cargo podemos citar las siguientes:

a₁) Ayudar a toda persona en condiciones de trabajar a encontrar un empleo apropiado, sin distinción de sexo, ocupación o profesión, y a los empleadores a contratar candidatos capacitados para llenar las vacantes que fueran comunicadas. A tal fin deberán llevar registros de todos los trabajadores en busca de empleo, tomando debida nota de sus capacidades profesionales y de todo otro dato de interés; recibir de los empleadores un relato minucioso de los empleos vacantes que comuniquen y de las condiciones exigidas para los posibles ocupantes de los mismos; orientar a los postulantes que posean las aptitudes profesionales y físicas hacia los puestos vacantes y ordenar la compensación de las ofertas y demandas de trabajo de una oficina con otra cuando las circunstancias lo justifiquen;

b₁) Tomar las medidas oportunas para facilitar la movilidad

que necesita la mano de obra para alcanzar y mantener un nivel máximo en la producción y el empleo.

Para ello deberán fomentar la movilidad en sus dos aspectos, es decir profesional y geográfica, ajustando la oferta de la mano de obra a las posibilidades de empleo en las diversas profesiones y ocupaciones en el primer caso y ayudando a que los trabajadores se dirijan a los lugares que ofrezcan empleos convenientes, mediante asesoramiento y apoyo financiero en el segundo caso.

Como complemento indispensable del fomento de la movilidad deberán reunir y divulgar toda la información que posean sobre las posibilidades y condiciones del empleo en otras profesiones y zonas, así como también las condiciones de vida en esas regiones (costo de la vida, viviendas adecuadas, etc.);

c₁) Reunir en colaboración con otros organismos oficiales y con las asociaciones de empleadores y trabajadores, toda la información disponible sobre el mercado del empleo y su probable evolución, sobre todo en lo relacionado con las necesidades presentes y futuras de mano de obra, en cantidad y categorías de trabajadores necesarios, ordenados por industria, profesión o región y sobre los solicitantes de empleo, conteniendo los datos referentes al número, edad, sexo, calificaciones, profesiones, industrias, etc. Con el fin de suministrar datos completos deberán confeccionar estadísticas de desempleo, empleo e informes sobre condiciones del empleo, despidos, conflictos de trabajo, etc. Una vez obtenida y analizada toda esta información deberá ser puesta rápida y sistemáticamente a disposición de to--

dos los interesados;

d₁) Efectuar estudios generales o especiales sobre todos - los aspectos relacionados con el empleo, tales como sobre causas y repercusiones del desempleo; colocación de categorías especiales de postulantes, como podría ser las de los inválidos, ex-combatientes de las fuerzas armadas y las de los menores; elementos que influyen en el nivel y naturaleza del empleo; análisis de ocupaciones y profesiones; regularización del empleo y todo otro aspecto relacionado con el mercado del empleo;

e₁) Colaborar y proporcionar información completa y detallada sobre la situación actual y futura del empleo y desempleo a otros organismos públicos o privados e intervenir en la preparación de planes sociales y económicos que tengan influencia favorable en la situación del empleo. Para ello resulta conveniente que efectúe un cálculo anual, de alcance nacional, de las necesidades y recursos de mano de obra y que el mismo integre un estudio general de la situación económica;

f₁) Cooperar en la administración del seguro y asistencia del desempleo y en todas las medidas orientadas a ayudar a los desocupados. Además y para aclarar lo que se debe entender por empleo vacante conveniente resulta ventajoso que colabore con las autoridades competentes del seguro en la interpretación de las condiciones en que aquél se considerará conveniente, en una profesión u ocupación distinta de la normal del desempleado o - en un empleo que le obligue a trasladarse de una región a otra;

g₁) Colaborar con las autoridades competentes en la preparación y desarrollo de programas de los cursos de formación o -

de readaptación profesional, en la designación de las personas que han de seguir esos cursos y en procurar un empleo a todas a aquellas que finalizaron los mismos.

c) Organización interna:

Para organizar en un país determinado, en forma eficiente, el Servicio Nacional del Empleo es necesario tener en cuenta - múltiples factores, además de los relacionados estrictamente - con el empleo. Así tenemos, entre otros, la superficie del país, su clima, su geografía física, las características de la población, sus costumbres, cultura y religión, etc., todos los cuales son elementos que es preciso estudiar a fondo por su influencia en los niveles de ocupación. Otro factor importante se halla dado por la organización política del país, su sistema de - gobierno, el grado de centralización o descentralización de la autoridad y las facultades que corresponden a cada división política.

En general y como ha sido propuesto por la Conferencia Internacional del Trabajo en el Convenio antes mencionado, el servicio del empleo público y gratuito es conveniente que esté - constituido por un sistema nacional de oficinas del empleo, que comprenda un servicio central bajo el control directo de una autoridad nacional, una red de oficinas locales distribuidas en - el país en cantidad suficiente para atender las necesidades de las zonas y situadas convenientemente para los principales interesados, es decir los empleadores y trabajadores, y cuando fuere oportuno, se podría dividir el país en varias regiones, cada una de las cuales, podrá contar con una oficina regional con -

control sobre todas las oficinas locales de su jurisdicción.

Una vez establecida la red general de oficinas no quiere - decir ello que deberán permanecer fijas e inmutables, ya que periódicamente y cuando se hayan producido cambios de magnitud en la distribución de la actividad económica y de la población trabajadora, se deberá estudiar las modificaciones a introducir.

Con el fin de promover el desarrollo eficiente del servicio del empleo y asegurar una administración unificada y coordinada, el organismo central publicará instrucciones administrativas de alcance nacional; establecerá preceptos relativos a las cuestiones del personal y a la normalización de las oficinas; - inspeccionará frecuentemente el funcionamiento de las oficinas regionales y locales; fomentará la celebración de conferencias entre los funcionarios a cargo de las oficinas e implantará la obligación por parte de los organismos inferiores de elevar informes regulares a sus superiores para su consideración.

Para que el servicio del empleo pueda cumplir útilmente con las funciones encomendadas se deberán tomar las disposiciones que posibiliten, dentro del ámbito de las oficinas, la especialización por profesiones y por industrias, por medio de secciones especiales separadas de las generales y particularmente destinadas a satisfacer los requerimientos de los empleadores y trabajadores de aquellas industrias o profesiones en que la naturaleza, la importancia o cualquier otro factor justifique tal separación, como por ejemplo, las empresas portuarias, la marina mercante, la industria de la construcción, la forestal, el - servicio doméstico y la agricultura.

Además y debido a la existencia de categorías especiales de solicitantes que encuentran dificultades para conseguir empleo se deben adoptar medidas especiales para satisfacer apropiadamente las necesidades de los menores, inválidos, trabajadores de edad avanzada, técnicos, trabajadores intelectuales y personal administrativo y por último para la colocación de las mujeres según sus calificaciones profesionales y aptitud física.

d) Comisiones consultivas:

En todos los aspectos relacionados con el servicio del empleo hay que tener en cuenta la opinión y el juicio de los principales interesados en su funcionamiento. Ello se consigue a través de las comisiones consultivas integradas por los representantes de los patronos y trabajadores, en número igual, y designados previa consulta de sus respectivas organizaciones. Se obtiene de estos órganos la cooperación y asesoramiento en todo lo relacionado con la organización, funcionamiento y desarrollo del programa del servicio del empleo.

Pueden ser creadas en el orden nacional y si fuera necesario en el regional y local.

Cuando los dos grupos, empleadores y trabajadores, colaboran en la política de contratación, mediante las comisiones consultivas, los acuerdos que se celebren, constituyen la base primordial para hacer sistemática y ordenada la contratación, de acuerdo con las necesidades del mercado del empleo.

e) Encausamiento de la mano de obra hacia los empleos vacantes:

Una de las funciones más importantes del servicio es dirigir a los solicitantes de empleo hacia los puestos vacantes adecuados a sus aptitudes físicas y profesionales.

Para el cumplimiento de tal cometido deberán tener en cuenta los siguientes principios:

a₁) Cumplir una estricta neutralidad con respecto a los puestos vacantes de una empresa afectada por un conflicto de trabajo, ya sea por una huelga o por un lockout;

b₁) Abstenerse de cubrir aquellas ofertas de empleo enviadas por un empleador que no ofrezca el salario mínimo o las condiciones de trabajo exigidas por las leyes, reglamentos o convenios colectivos;

c₁) No se deberá efectuar discriminación alguna, sea a favor o en contra de un candidato, por razones de origen racial, credo, sexo, o filiación política; y

d₁) Al encauzar a los trabajadores hacia las vacantes de empleos, se deberá informar a los solicitantes sobre las tasas de salarios y otras condiciones notificadas por el empleador.

f) Administración y financiación:

Para que el servicio del empleo cuente con la independencia necesaria que lo aparte de los cambios y vaivenes de la política y de cualquier otra influencia exterior, deberá estar integrado por funcionarios públicos contratados teniendo en cuenta solamente la aptitud para el desempeño de sus funciones y garantizarles, con la reserva de las necesidades del servicio, la estabilidad de sus empleos.

Con el fin de reunir un personal adecuadamente formado y calificado se lo deberá instruir mediante diversos métodos. Al que ingresa al servicio, para el correcto desempeño de sus funciones y al ya existente, para subsanar cualquier deficiencia - en su trabajo, para ampliar sus conocimientos sobre los aspectos más complejos de las tareas y también con fines de promoción.

Como el servicio que prestan los organismos oficiales del empleo son gratuitos, para costear los gastos que originan el - costo administrativo de la organización, el Estado debe proveer los fondos necesarios para su desarrollo y desenvolvimiento según el sistema político imperante.

g) Use del Servicio del Empleo:

Para la aplicación efectiva de su política de mano de obra cada país debe hallarse en condiciones de ejercer una vigilancia cierta sobre el conjunto de la población trabajadora, mediante un Servicio del empleo útil y centralizado que permita ejercer su autoridad sobre los empresarios y trabajadores tan directamente como sea posible.

De ahí que paulatinamente se hayan otorgado nuevas funciones al servicio del empleo para que se encuentre en condiciones de actuar más extensamente en el mercado del empleo y poder contribuir así, a la aplicación de la política de la mano de obra.

La finalidad antes mencionada se consigue ampliamente cuando no solamente se ejerce la vigilancia sino también el control de los movimientos de la mano de obra, mediante la obligatorie-

dad del uso del servicio del empleo, por parte de los empleadores que necesitan de personal y que no pueden contratarlo directamente sin autorización de aquél y de los trabajadores en busca de empleo que deben inscribirse forzosamente en sus registros para conseguir ocupación.

Cuando las responsabilidades del servicio de colocación - están divididas, por coexistir con el servicio público, agencias privadas de empleo y bolsas de trabajo en determinadas industrias o profesiones (marinos, panaderos, etc.), es primordial - coordinar las actividades respectivas tan estrecha y eficazmente como sea posible.

Cuando no es obligatorio el uso del servicio nacional del empleo, la información proporcionada por el mismo, sobre la situación y tendencias del empleo, no llegará a ser completa y efectiva si no se han tomado las medidas orientadas a estimular la utilización máxima de los servicios y facilidades que proporciona, por parte de los empleadores y trabajadores.

Para que todos los interesados conozcan y estimen mejor el papel primordial que cumple y desarrolla el servicio en la organización del mercado del empleo, como así también las ventajas que reporta para toda la comunidad, el uso intensificado del mismo, se deberá efectuar toda clase de propaganda, mediante el empleo de la cinematografía, la radiodifusión y cualquier otro sistema de información y relación con el público.

Resulta sumamente conveniente estimular a los empleadores de todos los sectores económicos a que notifiquen sus vacantes al servicio del empleo, debiendo éste último adoptar las provi-

dencias para mantener contacto permanente con los principales -
empleadores de las diversas zonas y tomar una iniciativa más ac-
tiva para obtener regularmente dicha información. También po-
drá resultar conveniente que el servicio del empleo tenga cone-
cimiento por anticipado de los despidos y suspensiones en gran
escala.

Se puede, como complemento, exigir de los contratistas, cu-
yas operaciones comprendan un 50% o más de trabajos públicos, a
que notifiquen sus vacantes al servicio del empleo.

En lo que respecta a la mano de obra, además de las medi-
das generales de propaganda para ampliar el uso de los servi-
cios, se pueden adoptar providencias más efectivas, tales como
la obligación impuesta a los trabajadores que soliciten una -
prestación o subsidio de desempleo y a las personas que termi-
nen cursos de formación profesional organizados, dirigidos o -
subvencionados por el Estado, a que se inscriban en el servicio
del empleo, para su colocación.

En la práctica esta medida tiene como finalidad, además de
establecer contacto entre las oficinas del empleo y la mayor -
parte de la población desempleada, dar un cuadro completo y e-
xacto de las condiciones generales y locales del desempleo.

Por último, se debe procurar por todos los medios, que las
personas que busquen empleo por primera vez, incluyendo a los -
menores, se inscriban y tengan una entrevista para su coloca-
ción. A tal fin se pedría solicitar de las escuelas que infor-
men al servicio del empleo sobre los alumnos que abandonan las
escuelas o bien organizar campañas para estimular a hacer uso

de los medios de colocación y de orientación profesional de que se hallan dotados.

Y en general para que se imponga por sí solo el servicio nacional del empleo deberán hacerse esfuerzos sistemáticos y firmes para elevar la eficacia y utilidad de los servicios prestados por el mismo a los interesados, sin ocasionarles indebidas molestias y se deberá dotar al servicio del personal técnico que posea la formación suficiente como para utilizar eficazmente la información obtenida.

h) Disposiciones varias:

El estudio y la investigación de diversas opiniones pueden también ayudar, como medida informativa, en la lucha contra el desempleo. Así se pueden efectuar encuestas sobre problemas especiales y exámenes prolijos de cada zona, industria y profesión, y los datos obtenidos complementarán las informaciones directas que surjan de su propia actividad.

Cuando existan agencias privadas de colocación, sin fines lucrativos, se deberán adoptar las disposiciones indispensables para conseguir una cooperación útil entre el servicio del empleo y aquellas.

Además el servicio del empleo deberá colaborar con todas las instituciones públicas o privadas interesadas en el problema del empleo y, dada su especialización en la materia, se puede disponer que deberán consultarlos y tomar en cuenta sus opiniones, cualquier entidad encargada de elaborar y aplicar principios y métodos concernientes a los siguientes temas: distribu

ción geográfica de la industria; obras e inversiones públicas; migraciones; vivienda; creación de servicios sociales, tales como escuelas, asistencia médica, etc.

1) Legislación comparada:

Consideraremos en forma resumida los servicios del empleo de algunos países, clasificados en tres grandes grupos:

- 1₁) Países altamente industrializados;
- 1₂) Países insuficientemente desarrollados;
- 1₃) Países con economías planificadas.

1₁) Países altamente desarrollados:

En estos países, con posterioridad a la última guerra mundial, se han perfeccionado los métodos técnicos de colocación - impuesto principalmente por los problemas derivados de la gran escasez de mano de obra calificada, que determinó a los poderes públicos la adopción de medidas orientadas a velar por el equilibrio del mercado del empleo.

Se esforzaron en mejorar las funciones y actividades de sus servicios, adaptándolos a la solución de los problemas de la mano de obra, especialmente en las siguientes cuestiones: mejora de los servicios encargados del estudio del mercado del empleo; aplicación de los métodos de análisis de las tareas, en la selección y colocación; mejora de la organización de las funciones de dirección y de formación del personal y desarrollo de los servicios de orientación y consejos profesionales.

Se ha observado, además, una tendencia creciente de las o-

ficinas locales del empleo a prestar mayor consideración a las solicitudes que a las ofertas de empleo, lo que se explica por la falta de trabajadores capacitados y por el escaso número de solicitantes inscriptos para las vacantes denunciadas. De ahí que las oficinas locales deban prestar servicios más personales y eficaces para atraer a las personas que buscan empleo, gran parte de las cuales se hallan empleadas y que sólo recurrirán a aquellas cuando tengan la seguridad de encontrar completa la información sobre las posibilidades de empleo existentes, y de ser atendidas por un personal competente que pueda asesorarlas y resolver adecuadamente sus problemas profesionales.

Además, desde 1950 se han esforzado los servicios del empleo en perfeccionar sus sistemas de clasificación de las profesiones y de recopilación de los datos de orden profesional que son necesarios para la orientación profesional de los solicitantes de empleo.

Servicio nacional del empleo del Canadá:

Con el fin de poder presentar estudios relativos a la doctrina, organización y técnica de los servicios de empleo en países donde los mismos han adquirido un alto grado de perfeccionamiento, la Organización Internacional del Trabajo encomendó la confección de monografías a varios países. La primera publicada en Ginebra en el año 1951 correspondió al Servicio Nacional del Empleo de Canadá y fué preparada por la Comisión del Seguro de Desempleo de ese país (1).

El contenido de la misma, al igual que las posteriores mo-

(1) O.I.T. - Servicio Nacional del Empleo de Canadá - Ginebra 1951.

nografías, se presenta de acuerdo al plan uniforme preparado por la O.I.T. y consta de siete capítulos y un apéndice.

El capítulo primero trata de la introducción, en donde se analizan en términos generales las características, condiciones geográficas, demográficas, políticas y económicas, con un breve comentario sobre la evolución del servicio del empleo y el régimen legal a que se halla sujeto.

El capítulo segundo estudia la organización administrativa del sistema, teniendo en cuenta la división del mismo, en un servicio central, oficinas regionales y locales.

En el capítulo tercero se analizan las funciones y tareas a cargo del servicio del empleo, como así también el procedimiento en uso desde el momento en que se presentan los solicitantes de empleo y se reciben las notificaciones de vacantes por parte de los empleadores, hasta que se efectúa el control posterior a la colocación.

Comprende además, todo lo referente a la contaduría, fichero, estadísticas, informaciones del mercado de empleo, consejos profesionales y relación con todos los organismos públicos vinculados al estudio de la mano de obra y materias afines a la misma.

El capítulo cuarto se refiere a la organización y funcionamiento de los comités consultivos, con la clasificación de nacionales, regionales y locales.

En el capítulo quinto se analiza el régimen administrativo interno del servicio, en lo referente a la contratación y formación del personal.

El capítulo sexto estudia la reglamentación legal de las a-

gencias privadas de colocaciones y su colaboración con el servicio nacional del empleo.

El último capítulo, es decir el séptimo, se refiere a la labor de investigación que le compete al servicio en todo lo relacionado con las profesiones y el mercado del empleo.

Esta preparación de un plan uniforme respondió al deseo de poder realizar comparaciones de las distintas monografías presentadas por los países a quienes se les encargó su confección. Además, el contenido del plan, abarca todos los aspectos relacionados con la organización del servicio del empleo y que fueran adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en el Convenio Nº 88 y Recomendación Nº 83.

Veamos la organización del servicio del empleo del Canadá.

Entre las principales características del Canadá que influyeron en la organización de su servicio del empleo tenemos las siguientes:

La extensión de su territorio se aproxima a casi la misma superficie del continente europeo, ascendiendo a casi nueve millones de kilómetros cuadrados. La población apenas supera los catorce millones de habitantes, con una densidad de 1,55 por Km²., lo que indudablemente influye en la organización del empleo. Existen dos lenguas oficiales, el inglés y el francés, lo que determina una mayor preparación de las oficinas para atender a los trabajadores, en ambos idiomas.

Debido a la gran extensión de su territorio y a la variación de su clima, caracterizado al Norte por inviernos largos y fríos, con veranos cortos que permiten trabajar por breve tiempo del año y el Sud, con veranos más largos, la población se encuentra esta-

blecida en su mayor parte en la zona meridional del país. No obstante, los que habitan el Norte, cuando se aproxima el invierno, se dirigen al Sud en busca de empleo lo que determina una gran movilidad de los trabajadores, que tienen que estar en contacto permanente con las oficinas del servicio del empleo, las que necesitan de un mecanismo apto y ágil para adecuar la oferta y demanda de empleos.

Canadá tiene un sistema de gobierno federal, con el poder descentralizado en cada una de las diez provincias en que se divide el país. En consecuencia, cae bajo la jurisdicción provincial gran parte de la legislación laboral.

La organización de su Servicio Nacional del empleo fue creada en el año 1941, de acuerdo a lo establecido por la Ley del seguro de desempleo de 1940, que dispuso la designación de una Comisión del seguro de desempleo, con dos funciones importantes:

a) Organizar un régimen de seguro de desempleo; y b) Organizar un servicio gratuito de empleo.

Esta comisión depende del Ministerio de Trabajo.

Entre las funciones más importantes asignadas a las oficinas del Servicio Nacional del empleo, tenemos las siguientes:

a) Encontrar un empleo para toda persona, apta para el trabajo, inscrita en sus registros, sin hacer discriminaciones por razones de sexo, ocupación, profesión, religión, raza o filiación política;

b) Tratar de conseguir mano de obra capaz para cubrir las vacantes que le son comunicadas por los empleadores;

c) Coordinar su labor con el régimen del seguro de desempleo

al que se encuentra íntimamente ligado por su origen;

d) Contribuir, en la medida de lo posible, a mejorar la situación de los desocupados, pudiendo sugerir medios para remediar tal situación;

e) Colaborar con todas las dependencias del Gobierno Federal, provincial y corporaciones municipales, que intervengan en planes de empleo, para resolver los problemas que emergen de los mismos;

f) Colaborar con todas las entidades no comerciales privadas o semipúblicas, así como con las organizaciones sindicales y de empleadores, interesadas en procurar empleo a los trabajadores;

g) Verificar las calificaciones de los trabajadores sobre los que no se tiene información y la autenticidad de las vacantes informadas por los empleadores;

h) Proporcionar todos los datos que posean en materia de trabajo a los empleadores y trabajadores que lo soliciten, siempre que no perjudiquen intereses de empleadores que utilicen los servicios de las oficinas;

i) Organizarse internamente de tal manera que se disponga de ficheros de solicitantes por profesiones al día; efectuar renovaciones y reinscripciones; seleccionar y presentar los trabajadores adecuados a los empleadores que hayan solicitado los servicios; llevar un registro de colocaciones, etc.;

j) Obtener las informaciones más completas posibles relativas al mercado del empleo, llevando estadísticas del desempleo, el empleo, informes sobre condiciones del empleo, despido, conflictos de trabajo y previsiones en materia de empleo;

k) Además de los servicios generales, organizar servicios es

peciales para categorías específicas de solicitantes de empleo, tales como ex-combatientes, jóvenes establecidos en la industria, - candidatos competentes con experiencia profesional y técnica, etc.;

l) Organizar la movilidad y transferencia de la mano de obra, cuando el caso lo requiera;

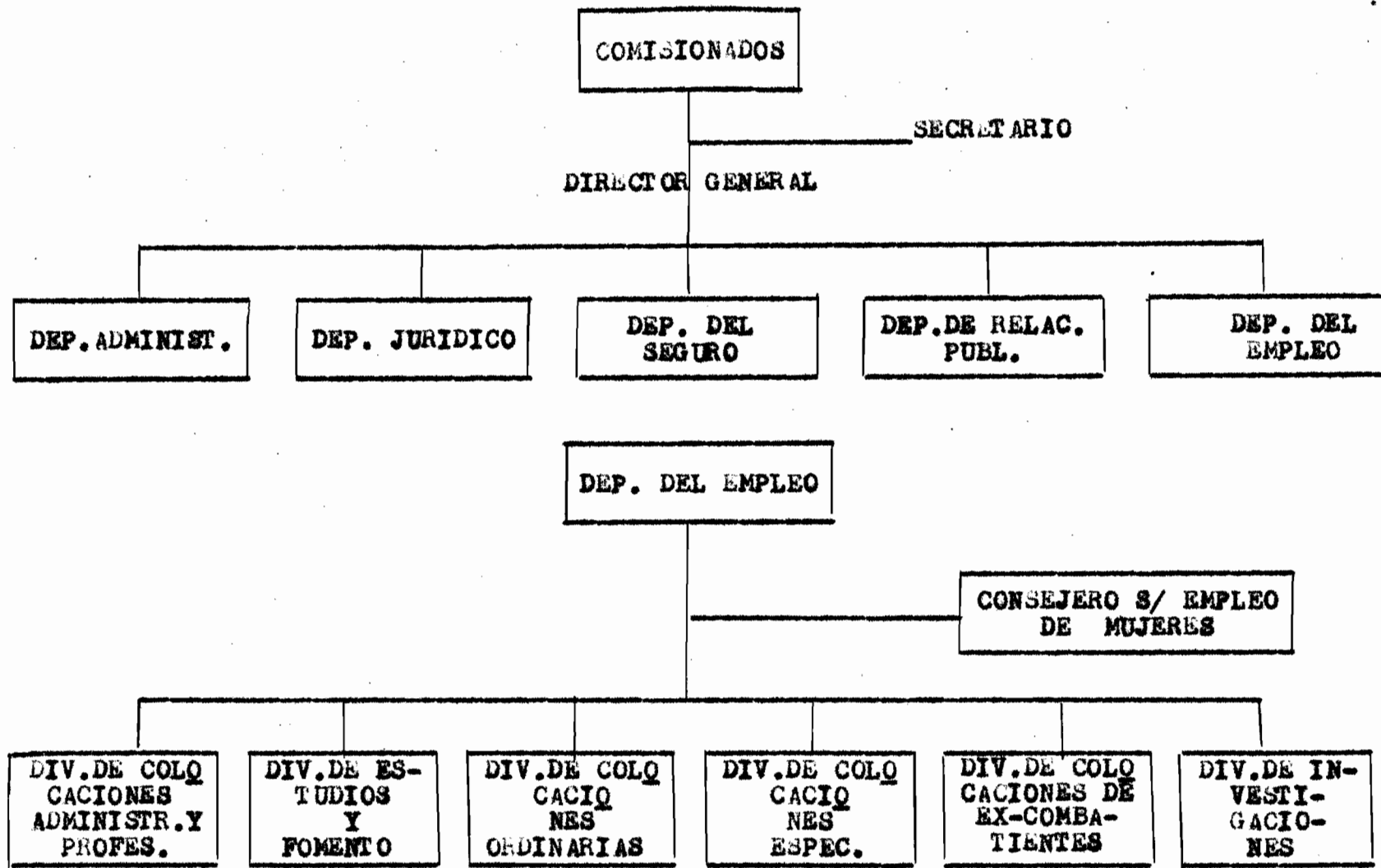
m) Utilizar todos los métodos posibles para que los interesados hagan uso de las facilidades que proporciona el servicio del empleo sobre una base voluntaria.

La administración del Servicio Nacional del Empleo en Canadá se encuentra a cargo de la Comisión del seguro de desempleo, estando organizado en tres planos: nacional, regional y local.

La oficina central tiene su sede central en la ciudad capital del Canadá: Ottawa.

La comisión del seguro se encuentra integrada por tres comisionados, nombrados por el gobierno; uno que tiene el carácter de jefe dura diez años en sus funciones y los otros dos duran cinco años cada uno y son elegidos, uno, previa consulta con las organizaciones representativas de los trabajadores y el otro previa consulta con las de los empleadores.

Los gráficos siguientes muestran la organización básica de la oficina central del empleo y la del Departamento del empleo.



La comisión tiene amplias facultades para contratar, demandar, comprar, disponer de bienes personales y, previa aprobación del Gobernador del Consejo, de bienes reales. En lo referente a la administración, puede delegar parte de sus facultades en el Director General, en los superintendentes regionales y en los gerentes de las oficinas locales.

Canadá está dividido en cinco zonas geográficas llamadas regiones, cada una con una oficina regional a cargo de un superintendente regional. Las cinco regiones son las siguientes, figurando entre paréntesis la ubicación de la oficina: 1) Marítima (Moncton); 2) Quebec (Montreal); 3) Ontario (Toronto); 4) De la Pradera (Winnipeg); y 5) Del Pacífico (Vancouver).

Las oficinas regionales dependen del departamento regional del empleo que cuenta con cuatro divisiones, no figurando en comparación con el Departamento central, las divisiones de estudios y fomento y la de investigaciones de profesiones y mercados industriales.

Las oficinas locales están situadas en los lugares más importantes, zonas rurales o urbanas, donde el público puede utilizar sus servicios en materia de empleo y seguros de desempleo, de la mejor forma posible.

A la fecha de la monografía existían en el Canadá ocho categorías de oficinas locales con un total de 177 oficinas distribuidas en las distintas zonas del país. Además tenían organizadas oficinas ambulantes para pequeñas comunidades urbanas y dos agencias situadas en lugares apartados.

Las oficinas locales están a cargo de un gerente y en gene--

ral, constan de tres departamentos: de empleo, del seguro y de servicios exteriores.

El servicio del empleo es gratuito y funciona de acuerdo a la partida que le es asignada en el presupuesto aprobado por el Parlamento.

Para dar una idea de la importancia y amplitud de las operaciones llevadas a cabo durante el año 1948 por el Servicio Nacional del Empleo del Canadá citaremos las siguientes cifras:

Número de demandas de empleo: 1.656.627.

Número de ofertas de empleo notificadas por los empleadores: 1.185.592.

Total de los puestos vacantes llenados: 712.340.

En todos los planos, es decir, nacional, regional y local funcionan órganos de asesoramiento y consulta denominados "comités consultivos" integrados por representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en igual número, como así también por representantes suplementarios de las mujeres, de los ex-combatientes y en las regiones agrícolas, de los agricultores. La comisión del seguro de desempleo nombra a los mismos previa designación por parte de las organizaciones respectivas.

Las funciones que realizan los comités consultivos no son remuneradas, ya que son organismos consultivos de carácter benéfico. Su comité central compuesto de nueve miembros y un presidente tiene a su cargo, además de las tareas de asesoramiento, la coordinación de las funciones que llevan a cabo los comités regionales y locales, los que le informan sobre todas las actividades que realizan.

Para cada una de las cinco oficinas regionales existe un comité regional y en el orden local, ascienden a ochenta los comités consultivos.

El personal del servicio del empleo es designado de acuerdo al sistema que impera en general para los nombramientos de la administración pública, fundado en los méritos de los solicitantes.

La comisión del seguro de desempleo es la autoridad que se encarga de la preparación del programa de formación del personal de la comisión y cada jefe de servicio, con todos los planes, tiene la responsabilidad de la formación de su respectivo personal.

En el Canadá no existen prácticamente agencias retribuidas de colocación, razón por la cual no se organizó intercambio de informaciones con la administración del servicio del empleo.

Servicio Nacional del empleo de Gran Bretaña:

La segunda monografía fue preparada por el Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional de Gran Bretaña y publicada por la O.I.T. en el año 1952 (1).

Gran Bretaña fue el primer país que reglamentó oficialmente el funcionamiento de las oficinas de colocación, con la promulgación de la ley de 1909 relativa a las denominadas "bolsas de trabajo". En cumplimiento de dicha ley se crearon numerosas bolsas de trabajo en todo el país, que a partir del año 1916 recibieron el nombre de oficinas de colocación o empleo. Su objetivo principal era poner en contacto a las personas que solicitaban trabajo con los empleadores que se los podían proporcionar.

El campo de acción se fue ampliando paulatinamente con la experiencia adquirida durante las dos guerras mundiales y con las -

(1) O.I.T. - Serv. Nac. de Gran Bretaña - Ginebra 1952.

enseñanzas de la depresión del período 1929/1934. Fue así que aumentó sensiblemente las atribuciones conferidas a las oficinas y después de la última guerra, en el año 1948, se promulgó la ley sobre el empleo y formación profesional, que sirvió para ampliar las facultades legales del Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional y facilitar la coordinación de las funciones encomendadas, con la política de pleno empleo del Gobierno.

Entre las principales funciones a cargo del Servicio Nacional del Empleo de Gran Bretaña, podemos mencionar las siguientes:

1º) Proporcionar todas las facilidades y servicios para asistir a las personas, en la selección, capacitación, obtención y mantenimiento de un empleo, apropiado a su edad y calificaciones;

2º) Colaborar para que los empleadores encuentren los trabajadores competentes que necesitan;

3º) Fomentar el empleo en general, de acuerdo a las necesidades de la comunidad;

4º) Efectuar tareas de compilación y suministro de informaciones;

5º) Designar las comisiones consultivas, para que sirvan de asesoramiento y control;

6º) Contribuir a la formación profesional de las personas que han pasado la edad para asistir a la escuela;

7º) Colaborar técnica y financieramente en los programas y gastos que originen los traslados e instalaciones de trabajadores y familias transferidas de un lugar a otro;

8º) Colaborar financieramente, por medio de subvenciones o préstamos, para cubrir los gastos en que incurren los solicitantes

de empleo, al recurrir a las mismas;

9º) Colaborar en todo programa tendiente a conseguir una mayor regularidad y estabilidad del empleo en cualquier industria;

10º) Colaborar con la administración del seguro de desempleo, en la inscripción de las solicitudes de prestaciones y en otros trámites relacionados con el mismo;

11º) Prestar su apoyo y asesoramiento en materia de planificación económica y social;

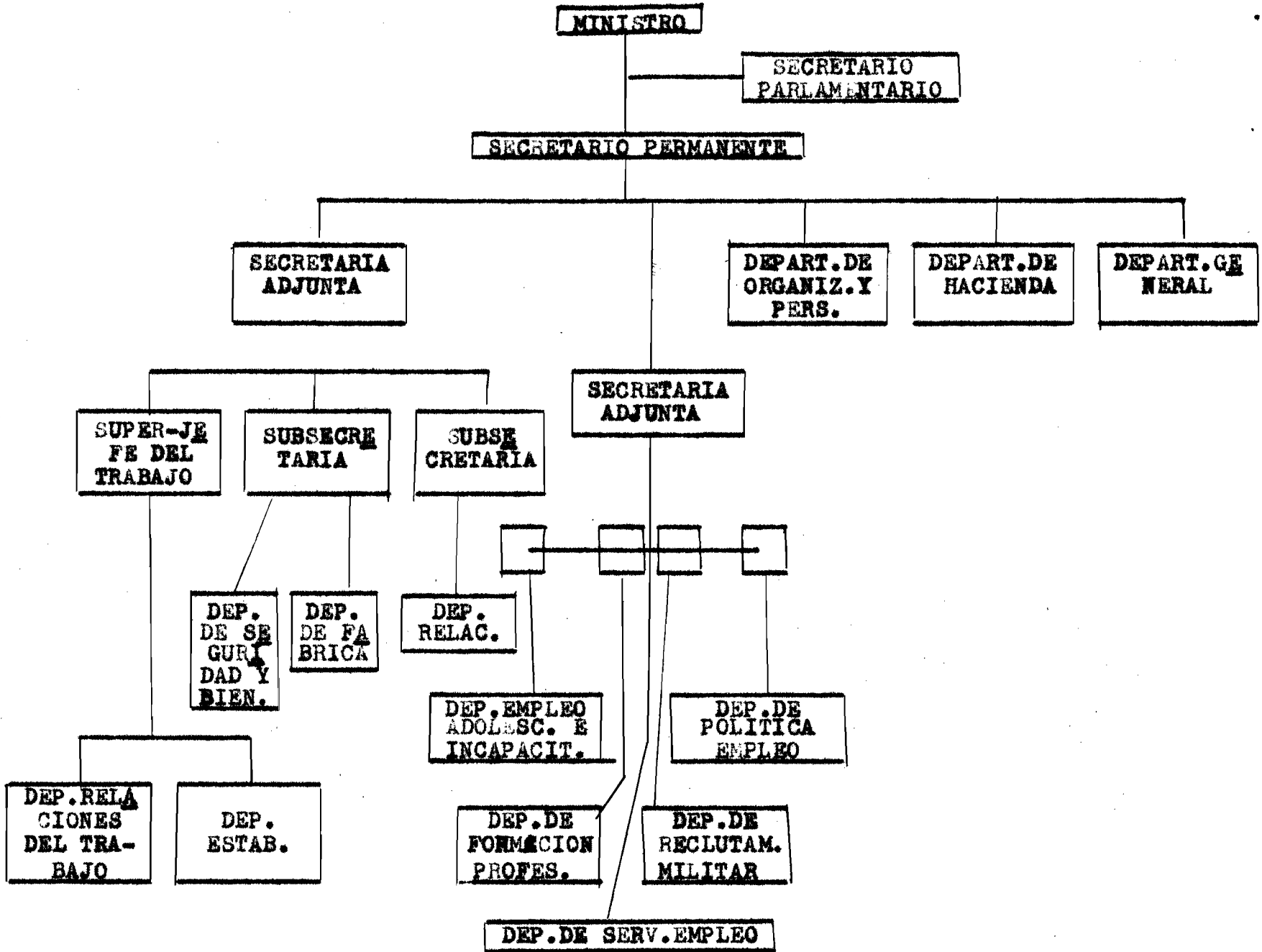
12º) Utilizar métodos para fomentar el pleno uso voluntario de las facilidades brindadas por el servicio del empleo.

Por medio de las oficinas locales del empleo, extendidas por todo el país, el servicio del empleo forma parte de la vida económica de Gran Bretaña, en la aplicación de la política de pleno empleo.

Comprende la organización central, oficinas regionales y locales.

La organización administrativa central, parte de la base constituida por la estructura del Ministerio de Trabajo, que cuenta con los dos cargos políticos: el Ministro y su secretario político. El personal lo constituye funcionarios civiles. La labor ejecutiva se encuentra descentralizada.

El siguiente gráfico muestra la organización de la sede central, según la monografía citada.



Relacionado con nuestro tema los departamentos más importantes son los siguientes:

Departamento del Servicio del Empleo, que comprende:

1) Servicios de nombramiento, con las siguientes funciones:

a) Provisión de los puestos de carácter profesional, administrativo, técnico o científico, incluyendo servicios de enfermeras;

b) Aplicación de programas de formación profesional en estos campos;

c) Orientación profesional.

2) Servicios de colocación, con las siguientes funciones:

a) Desarrollo del servicio del empleo y elaboración de su política general.-

b) Programas diversos de empleo;

c) Programa de suministro de mano de obra para industrias especiales.

Departamento de política del empleo, con las siguientes funciones:

a) Estudio de las cuestiones de mano de obra en relación con la política de pleno empleo;

b) Consideración de los aspectos del empleo relativos a la política de distribución de la industria;

c) Realización de encuestas sobre el empleo y preparación de estudios acerca de la mano de obra;

d) Colocación de las personas que pertenecieron como -

miembros regulares de las fuerzas armadas, en empleos civiles.

Departamento de empleo de adolescentes y de personas físicamente incapacitadas: Tiene a su cargo:

- a) Empleo y administración del servicio del empleo para adolescentes;
- b) Medidas tendientes al reclutamiento y formación de los adolescentes para la industria;
- c) Negociaciones con las industrias sobre la preparación de programas de aprendizaje, etc.;
- d) Estudios locales sobre la industria;
- e) Administración de la ley de 1944 sobre las personas físicamente incapacitadas (empleo);
- f) Política general referente a los problemas de las personas físicamente incapacitadas.

Departamento de formación profesional, tiene a su cargo:

- a) Programas gubernamentales sobre formación profesional;
- b) Programas de formación dentro de la industria, destinados al personal de supervisores;
- c) Readaptación para el trabajo de las personas físicamente incapacitadas y de los desempleados.

Departamento de estadística, tiene a su cargo:

- a) Compilación y publicación de datos estadísticos sobre la mano de obra;

b) Índice provisional de los precios de venta al detalle de los artículos alimenticios.

Organización de las oficinas regionales

El país se encuentra dividido en once zonas administrativas; nueve regiones inglesas, Escocia y País de Gales. Cada una de las regiones se halla a cargo de un Superintendente, con rango de Secretario adjunto y toda la labor es dirigida desde la oficina regional situada en la ciudad considerada como capital de la región. El trabajo se halla descentralizado con superintendencias regionales auxiliares y funcionarios de grado tres a cargo de secciones. Las secciones que más interesan a nuestro estudio son las siguientes: 1) Suministro de mano de obra; 2) De formación y de incapacitados; 3) De empleo de adolescentes; 4) De investigaciones y de informaciones industriales.

Organización de las oficinas locales

Son las que tratan directamente con el público sobre todos los aspectos laborales.

Existen tres clases de oficinas locales:

- 1) Oficinas de colocación (en todas las ciudades);
- 2) Oficinas auxiliares de colocación (pequeñas ciudades y distritos rurales);
- 3) Agentes locales en zonas rurales aisladas.

Las oficinas de empleo se clasifican en tres grados: grados tres, cuatro y cinco, según la importancia de la ciudad, industrias locales, etc. Cada una de ellas se halla a cargo de un Di

rector.

En lo relacionado con nuestro trabajo, cumplen con las siguientes funciones:

- a) Colocar a las personas en busca de empleo, en el adecuado a sus aptitudes. A tal fin se adoptan las disposiciones pertinentes para que puedan recibir la orientación y formación profesional;
- b) Proveer a las plazas vacantes notificadas por los empleadores;
- c) Asesorar y facilitar asistencia en todo lo relacionado con los problemas relativos al bienestar de los trabajadores fuera de sus lugares de empleo;
- d) Aconsejar a los industriales sobre la ubicación de nuevas empresas, en relación con los efectivos de mano de obra;
- e) Confeccionar estadísticas sobre el empleo y preparar archivos detallados de empleadores, trabajadores, clasificados por profesiones, edades, etc.;
- f) Ayudar a las personas físicamente incapacitadas.

A la fecha de la monografía existían 1.035 oficinas de empleo y 116 oficinas auxiliares de colocación.

Con posterioridad a la última guerra se crearon oficinas de distrito, dentro de cada región, dirigida por un jefe de distrito que en la mayor parte de los casos, se encontraba en la oficina de colocación más importante del distrito. Su principal misión es coordinar las funciones del distrito con las correspondientes a la región.

Los gastos totales del servicio del empleo son costeados -

por el Estado. Forman parte de las disposiciones relativas al financiamiento de todos los servicios del Ministerio de Trabajo.

En el año 1951 se colocaron cerca de dos millones y medio de trabajadores por conducto de las oficinas locales del sistema.

En Gran Bretaña, los comités consultivos funcionan en el orden nacional y local. No existen en la jurisdicción regional.

En la esfera nacional existen dos comités consultivos:

a) Consejo consultivo nacional mixto:

Fue creado en 1939 y reconstituido en 1946. Es el más importante organismo consultivo del Ministerio. Se encuentra integrado por un presidente representado por el Ministro de Trabajo y treinta y nueve miembros que representan: diecisiete a la Confederación de empleados británicos; diecisiete al Congreso de sindicatos y cinco a las industrias nacionalizadas.

Su función más importante es la de asesorar en todas las cuestiones que interesan conjuntamente a los empleadores y a los trabajadores, así como facilitar una estrecha consulta y coordinación entre el Gobierno y la industria organizada.

Celebra reuniones trimestrales y a veces especiales. Cuenta un comité ejecutivo y ocasionalmente subcomités para estudio de asuntos detallados.

b) Comité consultivo para las mujeres:

Fue creado en 1941 y reconstituido en 1945. Lo preside el Secretario parlamentario del Ministerio de Trabajo. Está formado por mujeres eminentes, estudiosas de la cosa pública que representan a las principales organizaciones femeninas. Incluye -

tres miembros del Parlamento que representa a cada uno de los partidos políticos más importantes del país. Su función principal es la de asesorar al Ministerio, en todas las cuestiones de política de empleo relacionadas con las mujeres.

Existen más de 380 comités locales de empleo. Su composición es tripartita. Sus funciones son consultivas, en todo lo vinculado al empleo.

Durante la última guerra se crearon una serie de comités ad hoc, tanto en el plano nacional como en el regional, para asesorar en materia de reclutamiento y distribución de la mano de obra en diversas industrias. Muchos de ellos han desaparecido en la actualidad.

El personal del servicio del empleo es contratado mediante concursos y entrevistas dirigidas por la Comisión del Servicio Civil. Tiene preparado programas para la formación del personal, tanto del subalterno como del jerárquico.

El servicio del empleo colabora con las agencias privadas gratuitas de colocación, que en su mayor parte están dirigidas por los sindicatos, en beneficio de sus afiliados.

Servicio Nacional del Empleo en Estados Unidos de Norteamérica

La tercera monografía fué preparada por el Departamento de Seguridad del empleo de E.E.U.U. y publicada por la O.I.T. en el año 1955 (1).

Con relación a las dos monografías anteriores la presente difiere en algo, en cuanto a su concepción de conjunto, debido a

(1) O.I.T. - Serv. Nac. del Empleo de E.E.U.U. - Ginebra 1955.

la distinta estructura de su servicio del empleo, que depende simultáneamente del Gobierno federal y de los Estados.

En general, trata de la doctrina, métodos y procedimientos aplicados por el servicio del empleo desde el punto de vista federal, es decir que las informaciones que contienen se refieren a las normas federales y a las sugerencias y consejos formulados por el Departamento de seguridad en el empleo.

Primitivamente las oficinas del servicio del empleo se encontraban diseminadas por el territorio del país, sin un orden establecido. Más tarde se convirtieron en organismos estatales, transformándose posteriormente en una organización nacional con el funcionamiento controlado por cada Estado.

La organización tuvo que mejorar paulatinamente su estructura y eficiencia debido a la competencia intensa por parte de otras instituciones privadas y a las costumbres imperantes en el país, tales como recurrir a las agencias privadas de colocación, publicar los avisos de empleo en los diarios, concurrir directamente los trabajadores a los puestos vacantes, etc.

Si bien los estados conservan la dirección del funcionamiento de sus servicios del empleo, el gobierno federal coordina los distintos servicios con normas y programas comunes, otorgándoles subvenciones y ayuda económica.

En la evolución seguida por el servicio público del empleo de los E.E.U.U. se distinguen cinco períodos:

1º) Fase inicial hasta 1933: En este período no hubo una organización sistemática del servicio del empleo. Las actividades de las oficinas se limitaban a efectuar colocaciones ocasionales,

principalmente de la mano de obra no calificada. Solamente durante la primera guerra mundial y debido a las necesidades de la industria de guerra se organizó el servicio del empleo, que en los años 1918/1919 llegó a colocar casi cinco millones de trabajadores y recibió más de diez millones de ofertas de trabajo. Después de la guerra decayó la organización y se mantuvo oficinas de colocación para los trabajadores agrícolas y para ex-combatientes. Sólo 23 estados disponían de oficinas de empleo.

2ª) Sanción de la Ley Wagner-Peyser (1933-1937): En junio de 1933 se aprobó la Ley Wagner-Peyser que organizó un sistema nacional del empleo financiado conjuntamente por el gobierno federal y los estados, siendo administrado por éstos últimos con sujeción a las normas mínimas prescriptas por el gobierno federal. Así se coordinó y amplió las entonces dispersas oficinas de empleo en un sistema nacional. En esa época prestó gran utilidad en los planes de obras públicas o trabajos de socorro, llevadas a cabo por el gobierno para amortiguar los efectos de la gran crisis. Entre el 1/7/1933 y el 1/7/1937 colocó más de veinte millones de trabajadores.

3ª) El seguro de desempleo (1938-1940): La ley de seguridad social de 1935 dispuso el pago de prestaciones de desempleo, por intermedio de las oficinas públicas de colocación, comenzándose a abonar las mismas a partir del mes de enero de 1938. En ese año el país sufría una fuerte crisis económica y el servicio del empleo se dedicó más a las tareas del seguro que a sus específicas. En 1940 efectuó 3.700.000 colocaciones de mano de obra no agrícola y en cambio el número de solicitudes de prestaciones ag

cendió a 11.100.000.

En 1939 se fusionó el servicio del empleo del Ministerio de Trabajo con el Departamento de prestaciones de desempleo del Consejo de seguridad, para constituir el Departamento de Seguridad en el Empleo.

Realizó gran labor, perfeccionó internamente el sistema y publicó un vocabulario de oficios y profesiones que permitió la clasificación uniforme de las solicitudes y ofertas de trabajo e hizo más fácil la selección de los trabajadores. Sin embargo, la mayor parte de las oficinas se dedicaban a los trabajadores no calificados, a los ocasionales, a los de servicio doméstico y a los de los servicios privados.

42) Nacionalización del servicio durante la segunda guerra mundial (1941-1945).

Se organizó plenamente el servicio del empleo durante la guerra y se planificó las necesidades de mano de obra para ambas clases de industrias. En este período prácticamente se llegó a un alto grado de ocupación. Así en 1940, había ocho millones de desocupados en una población activa de 54 millones, llegándose en 1944 a solamente 700.000 desempleados frente a un máximo de 66 millones de personas activas, sin contar los efectivos de la fuerza armada. En este período se reconoció, por parte de muchos empleadores y organizaciones sindicales que antes no recurrían al servicio del empleo, la gran importancia de las funciones desarrolladas por el mismo y orientadas hacia la estabilidad y mejora del funcionamiento del mercado del empleo.

52) Retorno a las actividades de tiempo de paz (1946 hasta

el presente).

Poco antes de finalizar la guerra se formularon planes para precisar el alcance del servicio del empleo en la economía de postguerra, teniendo en cuenta los posibles desajustes provenientes de la transformación de la industria de guerra a la industria de paz.

Aprovechando la experiencia de su actuación durante la guerra, el Servicio del Empleo de E.E.U.U., en la actualidad, constituye el principal instrumento de que dispone el Estado para alcanzar el objetivo de la ley sobre el empleo de 1946, es decir, llevar al máximo el empleo, la producción y el poder adquisitivo.

Entre las principales funciones y objetivos a cargo del Servicio del Empleo, podemos mencionar las siguientes:

a) Poner en contacto, rápida y eficazmente, a los trabajadores que necesitan empleo con los empleadores que requieren trabajadores y fomentar el amplio uso de los servicios públicos y gratuitos;

b) Facilitar la movilidad de la mano de obra, encauzando las migraciones de trabajadores de una zona a otra, o de una ocupación o industria a otra;

c) Colocar a los trabajadores en los empleos más adecuados a sus aptitudes y en los casos necesarios prestar asistencia a los que necesitan de la formación y readaptación profesional;

d) Prestar amplia asistencia a los empleadores para que puedan resolver sus problemas de trabajo;

e) Analizar y estudiar todo lo relacionado con las informaciones sobre el mercado del empleo;

f) Colaborar con personas privadas, organizaciones, centros de enseñanza y otras instituciones del Estado para la utilización de las informaciones sobre el empleo;

g) Cooperar en la administración efectiva del seguro de desempleo;

h) Organizar consejos profesionales para la colocación;

i) Facilitar a los ex-combatientes de las fuerzas armadas - las máximas oportunidades para obtener empleo remunerado, mediante un eficaz servicio de colocación;

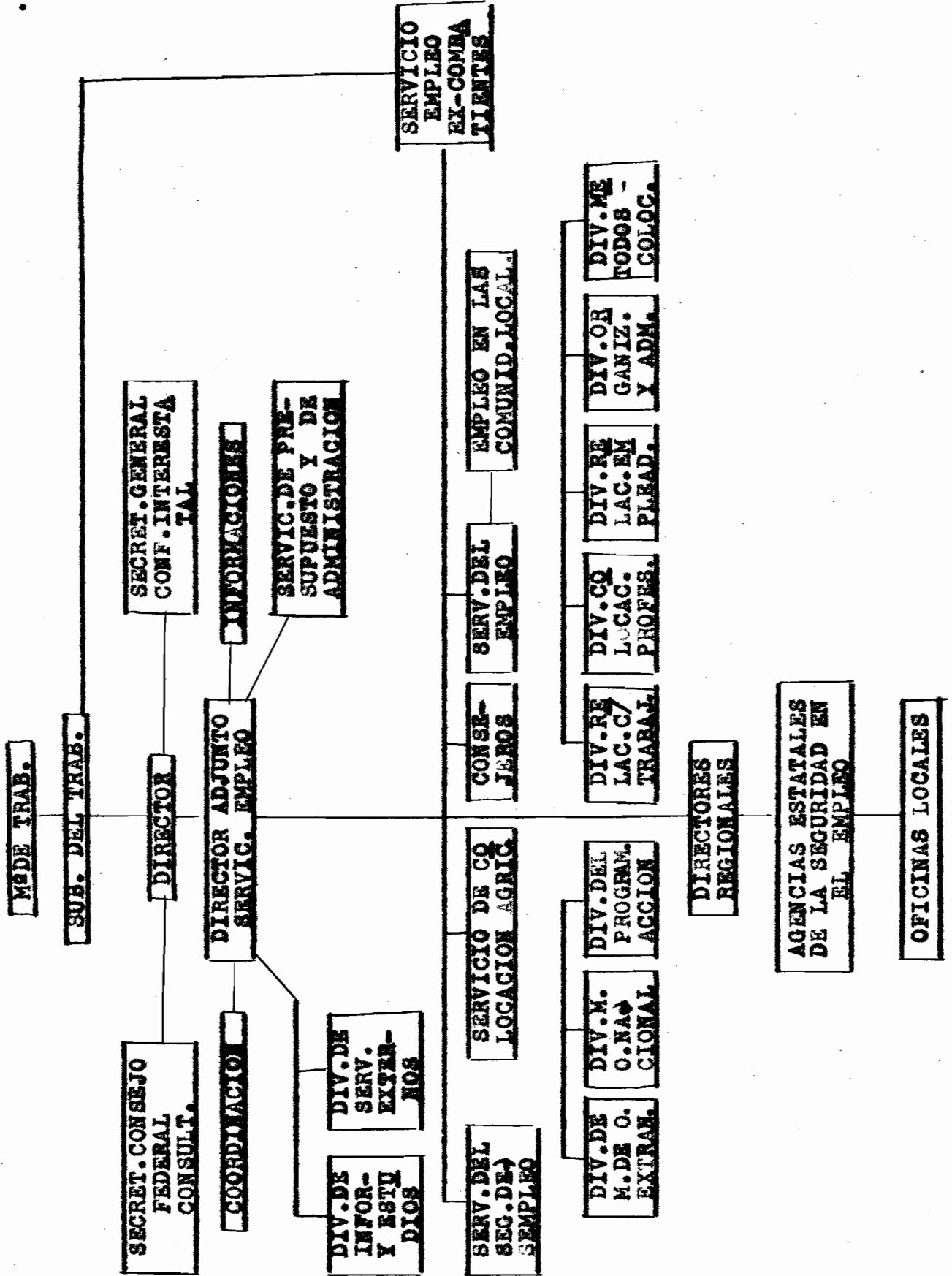
j) Organizar servicios para categorías especiales de solicitantes de empleo (jóvenes trabajadores; personas físicamente incapacitadas; trabajadores de edad avanzada; grupos minoristas, - etc.);

k) Organizar servicios industriales.

En el orden federal existen la organización central, las oficinas regionales y las oficinas locales. Además cada Estado y territorio cuenta con su oficina central.

El servicio del empleo de E.E.U.U. coordina los servicios - del empleo de todas las divisiones políticas del país. Forma - parte del Departamento de Seguridad en el Empleo, del Ministerio de Trabajo.

Esquemáticamente la organización fundamental del Departamento de Seguridad en el empleo es la siguiente:



Existen trece oficinas regionales en diversas zonas del país, cuya misión es la de representar al Departamento de Seguridad del empleo, en sus actividades corrientes. Cada oficina regional se mantiene en contacto, en general, con cuatro Estados, aunque el número varía entre dos y seis. Habitualmente cada oficina regional cuenta con seis técnicos; tres trabajan en cuestiones relacionadas con el empleo y los otros tres en funciones relativas al seguro de desempleo.

La organización de las oficinas centrales del empleo de los distintos estados se puede clasificar en dos grupos:

a) Organización de responsabilidad centralizada: a cargo de un administrador general, dónde el Director del Servicio del empleo es el principal jefe ejecutivo que controla las actividades de las oficinas locales y es responsable de diversos servicios centrales;

b) Organización de responsabilidad dividida: Las atribuciones y facultades sobre lo relacionado con el empleo se dividen entre el Director del servicio del empleo y el Jefe de los servicios exteriores. Este último tiene atribuciones ejecutivas sobre las oficinas locales.

Las oficinas locales que cuentan con todos los servicios y trabajan en forma permanente llegan a 1.745; las oficinas locales adicionales que se ocupan de las actividades relacionadas con el seguro alcanzan a 55. Los servicios ambulantes que trabajan a tiempo parcial llegan a 2.200 pequeñas comunidades.

La coordinación de todas las agencias públicas de colocación que integran el servicio del empleo de los E.E.U.U. tiene como -

principal base la ley Wagner-Peyser y los reglamentos que dictan el Ministerio de Trabajo para regir la organización y el funcionamiento del sistema de oficinas públicas del empleo.

Mediante el "Manual de seguridad en el empleo" ha logrado el Director del Departamento de seguridad en el empleo la administración unificada del sistema. Constituye el medio para dar a conocer a todas las agencias estatales las normas y programas del servicio central. Está dividido en seis partes: I) Organización y administración general; II) Programa del servicio del empleo; III) Informes y análisis; IV) Administración fiscal; V) Programa del seguro de desempleo; VI) Manual del personal del Departamento de seguridad en el empleo.

En la actualidad, el Congreso de los E.E.U.U. asigna un crédito federal al Departamento de seguridad en el empleo, para financiar los gastos administrativos que acarrea la aplicación, en cada estado, de los programas del servicio del empleo y del seguro de desempleo.

En el transcurso del año 1954, las oficinas locales del empleo colocaron un total de 14.067.922 trabajadores, siendo de este total 5.158.012 mano de obra no agrícola.

El servicio del empleo desempeña un papel importante en la política de pleno empleo y cuestiones anexas, como la movilidad geográfica de la mano de obra, sobre formación profesional, distribución geográfica de las industrias, etc.

Para intensificar el uso voluntario de las facilidades que proporciona el servicio del empleo, se recurre en E.E.U.U. a gran publicidad mediante programas de radio y televisión, pelícu

las, contactos personales, y visita a los establecimientos.

Debido a que en muchas comunidades los empleados concurren a los sindicatos para obtener trabajo (ej. industria de la edificación y de la construcción), las oficinas locales establecen contacto con esos sindicatos a fin de estimularlos a recurrir al servicio del empleo cuando necesitan trabajadores.

La ley Wagner-Peyser dispuso la constitución de un consejo consultivo federal compuesto en la actualidad de treinta y cinco miembros: quince en representación del público; diez en representación de los empleadores y diez en representación de los trabajadores. Se reúne por lo menos dos veces al año y como función principal tiene la de asesorar en todos los problemas relativos al empleo y desempleo, como así también, a partir del año 1949, en lo concerniente al seguro de desempleo.

Cada agencia estatal tiene un consejo consultivo con igual composición que el consejo consultivo federal.

En la esfera regional no existen consejos consultivos.

En los centros urbanos con más de 25.000 habitantes se fomentó la creación de comités consultivos locales, con composición semejante a los anteriores.

En las normas aplicables al personal, establecidas oficialmente en el año 1938, se subraya la importancia que reviste un buen sistema de administración en materia relacionada con la formación del personal para las oficinas del empleo. Se tiene en cuenta en la contratación del personal dos principios: 1º) Todo ciudadano tiene derecho a solicitar trabajo en el servicio del empleo, sobre la base de sus calificaciones; 2º) Las personas se

leccionadas según sus méritos conservarán sus puestos si los desempeñan de manera satisfactoria.

Los directores de las oficinas locales tienen a su cargo la organización del programa de formación del personal.

En el Departamento de seguridad en el empleo existe una sección a cargo de la formación del personal, con las siguientes atribuciones fundamentales:

- a) Fomento de programas de formación profesional y normas relativas al personal;
- b) Asistencia técnica a los servicios estatales del empleo;
- c) Estímulo a la formación del personal.

El funcionamiento de las agencias privadas de colocación está reglamentado por la Ley. Las de carácter privado con fines lucrativos tienen que obtener una licencia anual, pagar el importe de la misma y depositar una fianza. En las grandes ciudades se han concluido acuerdos locales entre el Servicio del empleo y las agencias privadas.

12) Países insuficientemente desarrollados:

En estos países, donde el mercado del empleo se caracteriza habitualmente por una importante oferta de mano de obra, en su mayor parte sin especialización, así como por una demanda relativamente insuficiente de trabajadores sin calificación debido todo ello al escaso desarrollo económico, el funcionamiento eficaz del servicio nacional del empleo reviste gran importancia. Después de la última guerra mundial se han tomado diversas medidas para crear o bien mejorar los servicios del empleo de los países

poco desarrollados, pero algunos fracasaron en la práctica por haber sido copiados de los ensayados con éxito en los países industrializados, siendo uno de los factores determinantes del malogro de esas iniciativas, la escasez de fondos para dar a los servicios la amplitud necesaria para cumplir eficazmente sus funciones.

Las características de la mano de obra disponible, especialmente la que ingresa al sector secundario, como una derivación de los planes de desarrollo económico, son las siguientes: En primer lugar se trata de una mano de obra joven (1), que proviene de una concentración apreciablemente mayor de la población en los grupos jóvenes, que la comprobada en los países industrializados.

En segundo lugar, como derivación de la falta de medios de instrucción y de formación, los trabajadores carecen de la preparación psicológica y profesional para el trabajo industrial, lo que constituye una traba para el desarrollo económico. Además la nueva clase obrera que surge en algunos de estos países conserva durante mucho tiempo los caracteres "de un proletariado rural flotante e inestable, con una elevada proporción de absentismo y una tendencia a cambiar de empleo con frecuencia" (2). Por ello el mercado del empleo tiene un exceso de trabajadores mal adaptados a la vida de la economía industrial.

En tercer lugar, tropiezan estos países con una escasez notoria de mano de obra calificada, de técnicos y personal de dirección debido en gran parte a que los jóvenes que podrían prepa-

(1) Revista Internacional del Trabajo - Abril/1956 - "Los servicios del empleo de países subdesarrollados" - Pág. 357/376.

(2) Obra citada - Pág. 362.

rarse para la vida profesional se orientan hacia los empleos no manuales y especialmente a los empleos públicos, cuyas posibilidades de absorción son inferiores a la cantidad de solicitantes.

En gran número de países subdesarrollados, aún hoy en día, la adaptación de la oferta y demanda de la mano de obra se hace en forma empírica, de día en día, más por los propios esfuerzos de los interesados que por medidas apropiadas adoptadas por los gobiernos.

En algunos sectores, debido a las necesidades propias de la actividad o porqué los trabajadores viven en regiones apartadas, se ha organizado el reclutamiento de una manera más metodizada - por agentes reclutadores que actuaban por cuenta propia o por en cargos de ciertos empleadores, mucho tiempo antes de que el Estado interviniera en el mercado del empleo (Ej. explot. mineras en Bolivia; Plantaciones, etc.).

Pero debido en muchos casos a los abusos cometidos por esos empresarios, sobre todo en las poblaciones aborígenes atrasadas, se hizo necesario la creación de oficinas de colocación públicas, con el fin de poner a disposición de los empresarios y trabajadores, de un mecanismo imparcial que facilitara gratuitamente la colocación y que se encargara de centralizar y equilibrar lo más rápido posible la oferta y demanda de la mano de obra.

No obstante ello, la mayor parte de los servicios existentes no cumplen en general más que un simple papel marginal en el mercado del empleo. No se han modernizado y siguen en la actualidad con la aplicación de los métodos tradicionales de colocación, dedicándose solamente a buscar ocupación para los trabaja-

dores no calificados (braceros, obreros ocasionales, servicio doméstico, etc.).

Entre las causas determinantes de tal situación, además de la falta de recursos para contratar un número suficiente de personal competente y locales adecuados, encontramos: la falta de penetración por parte de las autoridades responsables de las ventajas sociales que representan la creación de un eficaz servicio del empleo, lo que ha dado lugar a oficinas de colocación dispersas sin perspectivas de conjunto y sin haberse adaptado a las condiciones y estructura económica local; la carencia de base legislativa que les garantice cierta estabilidad, en algunos países que hacen depender su existencia de las prórrogas anuales aprobadas por los órganos pertinentes y su reducido campo de acción, ya que en muchos países su función se limita solamente a recibir las ofertas y demandas de empleo y a equilibrarlas lo mejor posible, no reflejando, en consecuencia, el movimiento de los obreros calificados que rara vez usan de sus servicios. Además no proporcionan datos estadísticos completos sobre la mano de obra y no contribuyen útilmente a la solución de los problemas del mercado del empleo.

En los últimos años. se le está concediendo al principio de la utilización racional de la mano de obra la importancia que realmente tiene, debido a que los problemas de la mano de obra son de los más difíciles con que se ha tropezado en los programas de desarrollo económico.

Además de las funciones comunes a todos los servicios del empleo que hemos considerado anteriormente, en el grupo de paí--

ses que estudiamos se debe poner de relieve la importancia de las siguientes funciones:

1) Recopilación de información sobre el mercado del empleo, tales como: mano de obra de que se dispone; características (edad, formación profesional, etc.); si existen factores que influyen en su modificación, como el éxodo rural y los movimientos migratorios; necesidades de mano de obra en las industrias y profesiones; medios de formación profesional de que disponen los trabajadores, etc.

Todo ello se puede obtener por medio de censos generales de la población; de los organismos que se hallan en contacto sistemático con los trabajadores; del resultado de encuestas sobre el nivel y condiciones del empleo realizadas en los establecimientos y de la información suministrada por los programas económicos a corto y a largo plazo.

2) Recopilación de información sobre las profesiones. Las medidas anteriores informan sobre la situación actual de la mano de obra y la evolución probable de la oferta y demanda de empleo, desde el punto de vista cuantitativo. Pero para resolver eficazmente los problemas específicos de la mano de obra hay que obtener datos cualitativos que indiquen cuáles son las calificaciones que se requieren para las vacantes que han de cubrirse; qué aptitudes y qué saber práctico y teórico deben tener los trabajadores; la evolución de las calificaciones precisadas por las industrias y ocupaciones, como una derivación del avance de la tecnología y otras.

La recopilación ordenada de datos sobre las ocupaciones y

su evolución, practicada en todos los sectores económicos y regiones de un país, constituye el medio eficaz que puede suministrar una base real para los programas de formación profesional.

3) Desarrollo de otras actividades, de acuerdo con las necesidades. Existen problemas particulares de la organización del mercado del empleo que pueden ser solucionados por los propios organismos del servicio del empleo, ya que al disponer de los datos necesarios sobre esos problemas, pueden ajustar su organización y funciones a las necesidades. Así podrán, en algunos casos, intervenir para mejorar las condiciones en que se llevan a cabo las migraciones; en otros, se ocuparán de los problemas de un mercado del empleo abarrotado por el urbanismo o por la afluencia de refugiados; otras veces, se encargarán de estimar las necesidades de inmigración y de colocación de los inmigrantes; teniendo en cuenta la importancia que adquiere el desempleo de la mano de obra no calificada, convendrá también asignar al servicio del empleo más amplio poder para ejecutar una política de obras públicas y por último se deberá prestar su atención a la selección de los solicitantes para cubrir las vacantes notificadas por los empleadores, debido ello a la escasez de trabajadores calificados y al exceso de mano de obra sin capacitación.

En lo que respecta a su organización, como primera medida es indispensable evitar la dispersión de los recursos, creando demasiadas oficinas de colocación. Es deseable que las disponibilidades se concentren en la creación de algunas oficinas que sean realmente eficaces, que en muchas, con servicios de cali--

dad inferior. Podría resultar conveniente que en un principio se organicen oficinas experimentales de colocación que constituirán con el tiempo la base de la futura organización central del servicio del empleo.

Como segunda medida, y una vez que se cuente con un número suficiente de oficinas es necesario crear un organismo central eficiente, que cuente con el personal técnico competente para impulsar el desarrollo del servicio, conforme a los requerimientos del mercado del empleo, lo que exige que se dote al servicio de un estatuto y de los recursos financieros para realizar tal objetivo.

Como tercera medida, el servicio del empleo deberá colaborar con todos los organismos que tengan actividades relacionadas con la mano de obra. Ya se ha reconocido en algunos países, tales como la India y Pakistán, la necesidad de asociar al Servicio del empleo a los organismos encargados de la planificación económica. Así para elaborar un plan de obras públicas o desarrollo de industrias es preciso conocer, por medio de datos que pueden ser suministrados por las oficinas del empleo, las necesidades y posibilidades del mercado del empleo; cuál es el volumen del desempleo; qué clase de trabajadores comprende; si tiene carácter o no de temporada, etc.

Por último, para que tenga real éxito su funcionamiento, es necesario que cuente con la colaboración, en todos los aspectos, de sus principales clientes, los empleadores y los trabajadores. A tal fin puede prestar una ayuda valiosa las comisiones consultivas que permitan hacer valer sus opiniones sobre la política

y tareas a desarrollar por el servicio. Para atraer a los interesados se debe cuidar de que el personal a cargo de las oficinas no tenga una mentalidad burocrática y de inculcar a los empleados que están en relación directa diaria con el público, un real espíritu de servicio.

Veamos brevemente algunos servicios del empleo, en éstos países:

Servicio del empleo de Filipinas:

El 20 de junio de 1952 se sancionó una ley que organizó el Servicio Nacional del empleo. El mismo depende del Ministerio de Trabajo y comprende un sistema nacional de oficinas públicas gratuitas del empleo. Su función principal es ordenar el mercado del empleo, como parte integrante del programa destinado a lograr y mantener las cifras máximas de empleo y desarrollar y utilizar los recursos productivos.

El servicio tiene a su cargo, también, el control de las agencias privadas de colocación.

Existe un consejo consultivo, con funciones de asesoramiento y ayuda al Secretario de Trabajo, en todo lo concerniente a la organización del mercado del empleo.

Entre las funciones más importantes, podemos mencionar las siguientes: a) Dispensar servicios gratuitos de colocación a toda clase de trabajadores; b) Compilar y analizar datos sobre la situación del empleo y tendencias, y ponerlos a disposición del público, poderes gubernamentales, etc.; c) Colaborar con otras instituciones públicas en planes de empleo; d) Colaborar en to-

do régimen de seguro o asistencia de desempleo; e) Efectuar estudios y recomendaciones sobre desempleo; f) Ayudar a transferir a trabajadores, de un lugar de trabajo a otro; etc.

Con respecto a la colocación y reclutamiento de trabajadores, desempeña las siguientes funciones: a) Ayudar a los trabajadores a conseguir un trabajo adecuado y a los empleadores a obtener mano de obra calificada; b) Facilitar la movilidad de los trabajadores de un empleo a otro, entre las diversas industrias y lugares; c) Clasificar a los trabajadores por oficios, profesiones y ramas de la industria; d) Gestionar la colocación de ex-combatientes, mujeres, menores de edad y personas físicamente incapacitadas.

Entre los principios que debe tener en cuenta, al realizar su cometido, encontramos los siguientes: Actitud objetiva en caso de vacantes por conflictos de trabajo; no conseguir empleos para aquellas industrias con salarios inferiores a los normales en la zona, o inferiores a los establecidos por convenios colectivos y no efectuar discriminaciones por razones de edad, sexo, raza o credo.

El sistema se financia con créditos del Tesoro Nacional. El servicio se halla bajo la dirección directa del Comisario.

Servicio del empleo de Venezuela:

En enero de 1950 se reorganizó el servicio. En esa fecha la antigua Bolsa Nacional del Trabajo que no desempeñaba funciones técnicas fue suprimida y sustituida por el actual Servicio Nacional del Empleo.

Cuenta con dos servicios:

a) El de colocaciones: que comprende tres secciones; la de inscripciones de trabajadores de ambos sexos; para mujeres y jóvenes trabajadores y para hombres.

La de inscripciones obtiene los datos sobre profesiones y antecedentes de las personas que se presentan y les entrega una tarjeta de inscripción, con la que pueden buscar trabajo o bien deben presentarse en las empresas designadas por la oficina.

La oficina recibe las ofertas de empleo por escrito, por teléfono o durante las visitas de inspectores del trabajo.

La sección de mujeres se halla a cargo de una asistencia social.

La colocación de los inmigrantes se efectúa por medio del Instituto Agrario Nacional, que cuenta con su propio servicio de colocaciones. Por ello el servicio del empleo se ocupa principalmente de la ocupación de la mano de obra nacional. Además existe la Ley del Trabajo, que en su artículo 18 dispone que por lo menos el 75% del personal de las empresas debe ser venezolano.

b) Servicio de control del empleo y desempleo: Reúne y analiza informaciones sobre el empleo y desempleo en el país. Los inspectores del trabajo distribuyen formularios en las empresas, denominados "declaraciones de empleo y desempleo".

1.3) Países con economías planificadas:

En estos países, la atención de la contratación y las medidas sobre la mano de obra forman parte integrante de la organi-

zación del mercado del empleo.

Per medio de los organismos pertinentes se determinan los objetivos de producción; se pone en ejecución el mecanismo que garantice los factores primordiales de la producción y se ordena la contratación, apoyándose en el presupuesto de la mano de obra y de acuerdo a las prioridades establecidas, según la distribución de los trabajadores por ocupaciones y aptitudes.

La elección de las profesiones por parte de los jóvenes y adultos no es libre, ya que se encuentra limitada por las prioridades determinadas en los planes económicos y programas de mano de obra.

Organización del empleo en Bulgaria:

La administración de la protección del trabajo de Bulgaria dictó el 8 de junio de 1954 una orden relativa al funcionamiento de las oficinas encargadas del registro y distribución de la mano de obra y de la colocación de las personas de capacidad de trabajo reducida. Las oficinas de registro y distribución de la mano de obra prestarán su asistencia a las agencias de distrito sobre reservas del trabajo, con el objeto de reglamentar la contratación y la distribución de la mano de obra.

Procederán al registro de los solicitantes a fin de garantizar la mano de obra necesaria para las empresas y establecimientos de su respectiva región.

Al principio de cada mes, las empresas, establecimientos y organizaciones comunicarán a dichas oficinas los empleos vacantes existentes, en la producción y administración.

Las agencias de distrito y las oficinas de registro y distribución de mano de obra, juntamente con los consejos de distrito de los sindicatos profesionales, previa consulta con los dirigentes de empresas, determinarán el porcentaje de empleos vacantes que los establecimientos podrán proveer sin recurrir a las oficinas de registro y distribución de la mano de obra.

La rehabilitación profesional de los obreros y empleados de capacidad de trabajo reducida temporalmente, se realizará de acuerdo con la orden relativa a los exámenes médicos de admisión y periódicos y a la referente a la rehabilitación profesional de los enfermos, dictada por el Ministerio de Salubridad Pública y de Previsión Social. Las comisiones instituidas por los consejos populares de distrito y municipales determinarán los empleos que se cubrirán con personas de capacidad de trabajo reducida.

Las oficinas de registro se apoyan, para el desempeño de sus actividades, en el concurso activo de los sindicatos profesionales y de los consejos populares de delegados de los trabajadores.

2) Orientación, Formación y Reeduación Profesionales:

Los servicios de formación y reeducación profesionales, constituyen uno de los principales elementos que intervienen en la organización del mercado del empleo.

Proporcionan el medio esencial para desarrollar y perfeccionar las aptitudes y capacidades de trabajo, adaptándolas a las necesidades corrientes. Como una medida necesaria para com

batir el desempleo en general y especialmente el friccional, se deben mantener esos servicios en pleno y eficaz funcionamiento.

Nunca se podrá insistir demasiado sobre el valor que representan los servicios de orientación y formación profesionales - cuando ayudan a los jóvenes y adultos a escoger una ocupación - que esté de acuerdo con sus aptitudes; que responda a las necesidades de la economía y en la que puedan efectuar un trabajo útil y eficaz, desarrollando y empleando plenamente sus capacidades.

Desde otro punto de vista, para lograr los fines propuestos de emplear en actividades productivas a todos los trabajadores activos y de movilizar la riqueza de un país, con el fin de elevar el nivel de vida de la comunidad, la contratación y distribución de la mano de obra conforme a la política económica general, deben coincidir con un alto nivel de productividad, siendo uno de los medios para alcanzar y mantener el aumento del rendimiento en el trabajo, la mejora de los programas de orientación y formación profesional.

En la mayor parte de los países del mundo, salvo en algunos altamente industrializados, los servicios de formación profesional existentes son insuficientes. Existen pocos centros de formación y se hallan mal adaptados a las condiciones y a los métodos modernos de trabajo. Uno de los principales obstáculos que impiden su desarrollo lo constituye la escasez de instructores; muy pocos son los que se preparan y menos los que siguen cursos de formación por métodos adecuados y eficientes.

a) Evolución:

La preparación profesional ha evolucionado de acuerdo al grado de desarrollo industrial, al carácter de la empresa o bien según la naturaleza del trabajo.

Desde la formación en el propio taller familiar, donde el padre enseñaba a sus hijos los secretos de la profesión, hasta los métodos actuales, se han aplicado diversos procedimientos de formación profesional.

En Europa, durante la Edad Media, formando parte del sistema corporativo, predominó el aprendizaje artesano, con una reglamentación muy detallista que aseguró a las profesiones los trabajadores de los que tenía necesidad. En una primera época, el Estado no intervino, pero cuando la organización comenzó a decaer, se reguló por medio de estatutos la organización del aprendizaje. Así se estableció por leyes, la obligación del aprendizaje y su larga duración, el monopolio de la corporación y otras disposiciones que aseguraron para los compañeros amplias garantías de sus derechos y prerrogativas.

Con el advenimiento de la revolución industrial, surgieron industrias de un nuevo tipo con necesidades de mano de obra distintas, donde aumentó la proporción de los trabajadores sin calificaciones y aún para la mano de obra capacitada, la índole de las nuevas tareas no exigía un período de formación muy extenso.

Al abolirse el régimen corporativo, el aprendizaje se hizo facultativo y se limitó su duración. Durante la primera parte del siglo XIX la gran industria consiguió la mano de obra espe-

cializada de las industrias artesanales que se hallaban en ese entonces, en proceso de decadencia. Pero al evolucionar los métodos productivos y al crearse nuevas industrias, aparecieron otras categorías profesionales cuyas necesidades de mano de obra calificada no pudo ser satisfecha con los métodos de formación profesional imperantes. De ahí que en la segunda parte del siglo XIX, el problema de la formación profesional atrajo la atención de las autoridades públicas y se llevó a cabo en la práctica, mediante dos métodos según fuera la tendencia predominante. Ellos fueron la enseñanza profesional en el taller de aprendizaje, en la propia fábrica y el otro, en la escuela profesional.

En Gran Bretaña, predominó el sistema de considerar el lugar del trabajo como el centro de gravedad de la preparación profesional. En Francia y Alemania, entre los años 1850 y 1914, se promulgaron numerosas disposiciones que extendieron la competencia del Estado en todo lo referente a la formación profesional y se crearon escuelas profesionales y técnicas, que colaboraron con la acción privada.

En vísperas de la primera guerra mundial, si bien hubo preocupación de los medios privados y públicos en organizar la materia que estudiamos, no hubo un plan metódico que asegurara la coordinación y cohesión de las diversas iniciativas que más bien respondían a las necesidades particulares de una profesión, grupo de profesiones, de una localidad o bien de una región industrial.

Durante el curso de la primer guerra mundial y en el período inmediato posterior los problemas de la utilización racional

de la mano de obra, entre los que se encuentran evidentemente, los de la orientación profesional y reeducación de los inválidos, fueron estudiados a fondo y se concentraron los esfuerzos para su solución.

En el corto lapso de prosperidad, posterior a la guerra, se invirtieron cuantiosos fondos, por parte de las empresas industriales, en escuelas profesionales creadas para la formación rápida de los técnicos y preparación de obreros de producción según las exigencias inmediatas de la producción y sin responder a un programa de conjunto que tuviera en cuenta las necesidades de la economía nacional.

Estas insuficiencias se intensificaron y se hicieron notar durante la crisis económica de la década del treinta. Numerosas escuelas profesionales, al no recibir más ayuda financiera de las empresas privadas, debieron cerrar y al generalizarse el paro disminuyó la posibilidad de mejorar la formación profesional, ya que la contratación de nuevo personal se redujo considerablemente. Además muchos trabajadores por efectos de un paro prolongado, o bien por el resultado del avance de la técnica se encontraron con dificultades para reemplazarse, al no contar con las aptitudes requeridas por los nuevos métodos productivos. Se asistió por mucho tiempo a una desocupación en masa, que coexistía con una escasez de mano de obra calificada, lo que determinó a muchos países a considerar seriamente el problema de la formación profesional.

Numerosos gobiernos estudiaron el problema y se sancionaron o reformaron estatutos sobre la enseñanza profesional, no -

permaneciendo ajena la O.I.T., que en 1930 votó una primera resolución sobre esta cuestión y en 1935 recomendó varias medidas para el desarrollo de la enseñanza profesional.

En el transcurso del segundo conflicto mundial y con posterioridad a él, se extendieron los sistemas de formación y readaptación profesional como parte de los programas de mano de obra, y debido principalmente a los requerimientos bélicos y necesidades de la reconstrucción, respectivamente.

Hoy en día se reconoce unánimemente que la formación profesional tiene un valor económico y social real, constituye un factor esencial de la economía nacional cuya organización debe ser integrada en el funcionamiento de la vida económica, ya que es en realidad el medio de adaptar la estructura del mercado del empleo a la estructura económica.

b) Orientación Profesional:

Constituye una de las principales funciones de los servicios especiales profesionales. Por medio de ella se tiende a perfeccionar la difusión de informaciones y consejos profesionales, el estudio de las profesiones y la selección racional de los aspirantes.

Los servicios de orientación profesional se han desarrollado preferentemente en favor de los jóvenes trabajadores, con el fin de orientarlos hacia aquellos empleos más conformes a las aptitudes que demuestran, lo que redundará en un aumento de la productividad. Para ello se crearon oficinas encargadas del análisis de cada trabajo o profesión, desde un punto de vista

psicológico y otras, bajo la dirección de médicos y psicotécnicos, con funciones de seleccionar a los aspirantes.

Entre los métodos empleados, encontramos la entrevista personal, la ficha escolar, exámenes médicos, pruebas psicológicas y de aptitudes sobre una base experimental.

En lo que respecta a los adultos y sobre todo a los trabajadores que han perdido sus empleos, la orientación profesional se encuentra menos desarrollada.

Recién en los últimos años, como parte integrante de las políticas de pleno empleo, se han realizado algunos progresos en la readaptación de los desocupados hacia nuevos empleos, mediante entrevistas con los consejeros de orientación, tal como sucede en Gran Bretaña, o bien por medio de exámenes con tests psicotécnicos y de aptitud general, como se realiza en Bélgica y Francia.

Para que no pierda su eficacia la orientación profesional debe ser un proceso continuo que comience en el período de enseñanza general y termine cuando el adolescente esté colocado en un trabajo ^{que} pueda desempeñar con eficacia y capacidad.

Los factores que con posterioridad a la crisis del treinta trabaron el desarrollo y extensión de los medios de orientación y ayuda profesional, fueron tres. En primer lugar, la penuria de consejeros encargados de orientar a los trabajadores. Ello se trató de solucionar en países, como Bélgica, Francia, Gran Bretaña y Holanda, mediante diversas facilidades para la formación de ese personal y fijando normas reglamentarias del ejercicio de la profesión. En segundo lugar, la escasez de fon-

dos para financiar los gastos del servicio del empleo en general y por último, las dificultades que enfrentó dicho organismo para extender su campo de acción, sin antes haber profundizado sus conocimientos y estudios sobre sus funciones básicas, cuales son: la colocación y la información sobre el mercado del empleo.

En varios países se ha establecido, para los casos de desempleo extendido y prolongado, como condición para recibir prestaciones de desempleo, el uso obligatorio de los servicios oficiales de orientación profesional.

c) Formación y reeducación profesionales:

Para combatir el desempleo es esencial adoptar todas las medidas enderezadas a desarrollar y adaptar la aptitud de los trabajadores a las necesidades de la demanda presente y futura de los mismos.

Uno de los procedimientos más eficaces para lograr tal finalidad, es desarrollar y perfeccionar los servicios de formación y reeducación profesionales, que facilitan y hacen posible la movilidad profesional necesaria.

Los sistemas de orientación y formación profesionales están estrechamente ligados; en la entrevista de orientación profesional se informa la mano de obra de las posibilidades que se le ofrecen de formación profesional. En los últimos años se ha notado una tendencia a centralizar todas estas actividades, con el objetivo de poder preparar un plan nacional de mano de obra que responda a las necesidades de la economía.

La formación profesional ha sido definida, en la Recomendación

ción N^o 88, de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la formación profesional de los adultos, con inclusión de los inválidos, como "cualquier medio de formación para el empleo, que permita adquirir o desarrollar capacidad o conocimientos técnicos, profesionales, o relativos a los capataces y maestros de oficio, ya sea que dicha formación se proporcione dentro de la empresa o fuera de ella y comprende la reeducación profesional".

Los sistemas de formación profesional persiguen un triple objetivo. En primer lugar, preparar en cada país un número suficiente de trabajadores de cada categoría y calificación indispensable a la economía nacional y capaces de realizar en la forma más conveniente las tareas a su cargo.

En segundo lugar y desde el punto de vista de la empresa, tienen por principal finalidad, capacitar a los trabajadores para adaptarlos a las necesidades inmediatas de las mismas.

Y por último, la formación profesional, tiene la obligación de preocuparse del porvenir profesional del trabajador. Entra aquí en consideración el factor humano, debiendo confeccionarse los programas de capacitación profesional teniendo en cuenta los intereses profesionales, culturales y morales del trabajador.

Además deben proporcionar, en la medida de lo posible, los conocimientos fundamentales referentes a las profesiones que están aprendiendo y a la industria donde desee trabajar la mano de obra, sobre todo con el objeto de posibilitar el ascenso de los trabajadores.

En lo que respecta a la preparación y readaptación profesional de los desocupados, en los últimos años, se los ha considerado como la parte más preponderante de la política del mercado del empleo. En el último período de la crisis de la década del treinta, varios países, tales como Bélgica, Francia y Gran Bretaña, realizaron amplios esfuerzos para instruir y reducir a los jóvenes desempleados y aún, en algunos casos, a los trabajadores adultos.

Los procedimientos y métodos utilizados varían de un país a otro y dentro de cada país, de acuerdo a la industria y profesión.

Hay que tener en cuenta al preparar los programas de formación que las necesidades de preparación de los jóvenes desocupados difieren notoriamente de las de los adultos. En realidad la formación de éstos últimos aparece como una operación mucho más delicada y dificultosa que la capacitación de un adolescente. Generalmente las facultades de adaptación o asimilación del trabajador adulto son menores y además las condiciones psicológicas en que se halla son menos propicias, por efecto de una desmoralización derivada de la pérdida de su antiguo oficio o de un paro prolongado.

Por todo ello, los programas de los cursos deben adaptarse a las necesidades específicas de los aprendices, de los jóvenes trabajadores que desean progresar y de los adultos que desean adquirir una calificación y reeducación profesional o bien ampliar sus conocimientos.

Además hay que tener en cuenta las características de los

desocupados, tales como, la edad, experiencia en la profesión, resistencia, etc.

Para reintegrar al trabajador parado a la vida económica - es indispensable determinar previamente la causa exacta de la falta de empleo.

Las causas que originan, el que un trabajador permanezca - desocupado, mientras resulta imposible cumplimentar otras ofertas de empleo, son de tres clases (1).

Puede ocurrir que, debido al extenso período de paro, haya perdido el trabajador sus aptitudes físicas o profesionales; también puede ser motivo la falta de capacitación profesional adecuada, y por último, al reducirse las posibilidades de empleo - en su antiguo oficio, como una derivación del progreso de la - técnica, puede suceder que no tenga la oportunidad de emplear - sus conocimientos profesionales.

La labor que se impone, para eliminar ese tipo de desempleo, debe tender a la organización de un sistema de readaptación, de perfeccionamiento o de reeducación, respectivamente para cada una de las causas antes mencionadas.

La enseñanza impartida, para que sea integral, además de - los conocimientos prácticos requeridos por la profesión, debe - comprender cursos teóricos y ciertos principios generales que e - leven el nivel cultural del trabajador.

Se puede impartir la enseñanza en el propio lugar de trabajo, en los centros de instrucción anexos a cada fábrica, en escuelas públicas profesionales y en institutos técnicos de toda clase.

(1) O.I.T. - Ginebra 1938 - Informe I - (Extracto) - Enseñanza técnica y profesional y aprendizaje - Pág. 58/9.

En casi todos los países, si bien pueden predominar algunos de estos sistemas, de acuerdo con la tradición, idiosincracia - del pueblo, etc., se complementan los métodos según las necesidades de las empresas en particular y de la economía en conjunto.

Así, en Gran Bretaña, país clásico de la formación en el taller, existen escuelas profesionales con horarios completos.

Cuando en el taller se asume la responsabilidad de la formación y reeducación profesional, la enseñanza tiene que ser convenientemente organizada, inspeccionada y ejecutada. La formación dentro de la industria, generalmente se la conoce por las iniciales T.W.I. Si la misma se confía preferentemente a la escuela o instituto técnico, se debe complementar los cursos teóricos con los trabajos prácticos, de tal manera que se aproxime lo más posible, en la parte práctica de su programa, a las condiciones reales del trabajo en la fábrica. Comúnmente se denominan las escuelas que cumplen con lo dicho anteriormente, escuelas de aprendizaje o talleres escuelas.

Cuando la formación profesional se lleva a cabo en el lugar del trabajo o en un centro de instrucción anexo a la empresa, requiere la intervención pública, en forma de ayuda económica y asistencia técnica, y extensas campañas para que los empleadores tengan en cuenta el valor potencial de los trabajadores parados, como un recurso de mano de obra. Tal política de apoyo y fomento se justifica, como una acción destinada a combatir y eliminar el desempleo y como plan a largo alcance destinado a proteger y desarrollar la economía.

Actualmente se reconoce que los sistemas de formación básica para la mano de obra calificada, no deben ser extremadamente especializados. Además de la preparación propia de cada profesión se debe tender a facilitar informaciones generales y a desarrollar las capacidades e intereses que puedan ser aplicados a una variedad de situaciones reales de trabajo.

Los cursos deben ser organizados en varios tipos, que correspondan a las tres grandes categorías de trabajadores que emplea toda empresa: el personal de ejecución (peones, obreros calificados y semicalificados); el personal de vigilancia, que comprende los capataces y similares y el personal directivo.

Se ha reconocido la importancia que adquiere una mayor intervención de las organizaciones patronales y obreras en el desarrollo de los servicios de formación y reeducación profesional, ya sea con carácter consultivo o como medio de control de las tareas a cargo de los centros.

La colaboración entre las escuelas técnicas y profesionales y las industrias u otras actividades interesadas, se puede realizar participando los representantes de aquellas entidades en los consejos de administración o en los entes consultivos de las escuelas profesionales.

Para relacionar y adaptar los sistemas de formación a las oportunidades de empleo presentes y futuras, es indispensable contar con la cooperación del Servicio del Empleo, organismo que como ya hemos visto, compila toda la información sobre la tendencia y necesidades del mercado del empleo.

El programa de formación pública debe ser lo suficiente e-

lástico como para que se adapte fácilmente a los cambios de métodos en los procesos industriales. Por ello, los programas de enseñanza se deben revisar constantemente para orientarlos adecuadamente conforme a las necesidades de mano de obra actuales o futuras.

En lo que respecta al pago de remuneraciones a los trabajadores que sigan cursos de formación profesional, los importes a pagar dependen de los fines que persiguen dichos sistemas. Si el objetivo es asegurar una distribución racional de la mano de obra, según los requerimientos de la economía, la remuneración a pagar durante el período de formación profesional se establecerá en una cantidad tal que constituya un estímulo para comenzar y proseguir los cursos de preparación. En la mayor parte de los países las asignaciones a los trabajadores que siguen esos cursos conservan más bien el carácter de prestación de desempleo, aún cuando la formación se lleva a cabo en las empresas privadas, lo que puede provocar un menor uso de esos servicios dado que esas pensiones son inferiores al salario inicial de los trabajadores ocupados.

De ahí que en la actualidad exista una tendencia a abonar a los trabajadores desempleados que sigan cursos de perfeccionamiento, prestaciones superiores a las tarifas comunes vigentes para los desempleados corrientes.

Otro medio de coerción directa para inducir a los desempleados a concurrir a los centros de formación, se halla inserto en la legislación sobre seguros de desempleo de la mayor parte de los países, donde se establece que cuando la autoridad -

competente lo considere conveniente los desocupados deberán concurrir durante un período determinado a las escuelas de formación y readaptación profesionales, bajo pena de suspensión o anulación de las prestaciones, en el caso de negarse.

Si bien en los últimos años, debido a la penuria de mano de obra calificada, se ha desarrollado una formación acelerada de los trabajadores, con el fin de preparar rápidamente la mano de obra necesaria a la economía, la duración de la formación o reeducación profesional de los trabajadores desocupados depende del grado de capacidad que haya de alcanzarse al final del período de preparación, combinado con la implantación de cursos intensos y lo más consistentes posible, que permitan el pronto ingreso del trabajador en un trabajo remunerador y estable.

No hay que olvidar que la aplicación en los últimos tiempos de nuevos procedimientos tecnológicos y más recientemente de la automación, requiere un mayor grado de capacitación profesional en muchos sectores industriales y ha variado además las especialidades que predominan en ciertas ramas de la economía, debiendo por ello los sistemas de formación y orientación profesional reformar algunos de sus métodos para adaptarlos a esos cambios.

Por último, y de acuerdo a lo mencionado en la Recomendación Nº 88 sobre la Formación profesional de los adultos, con inclusión de los inválidos, en el capítulo III -alcance de la formación profesional-, al tratar los medios de capacitación profesional que se deben poner a disposición de los adultos, se ha indicado que deberán figurar medidas adecuadas para la forma

ción profesional de las siguientes categorías de personas:

- a) licenciados de las fuerzas armadas y víctimas de guerra que necesiten formación profesional para obtener un empleo conveniente;
- b) inválidos que necesiten formación profesional para obtener un empleo conveniente;
- c) adultos desempleados que tengan pocas probabilidades de obtener empleo dentro de su propia profesión o que necesiten formación profesional para adquirirlas;
- d) adultos que deseen aprender una profesión en la que se manifieste una escasez persistente de mano de obra;
- e) trabajadores excedentes en su profesión a consecuencia de los progresos técnicos;
- f) adultos que pertenezcan a profesiones con exceso de personal que deseen prepararse para un empleo en otras profesiones;
- g) adultos que deseen emigrar conforme a los programas de migración auspiciados por los gobiernos y que necesiten adaptar sus conocimientos profesionales a la situación del empleo en un país de inmigración;
- h) inmigrantes admitidos en calidad de trabajadores que necesiten formación para adaptar sus calificaciones profesionales a la situación del empleo en el país de inmigración".

d) Aprendizaje:

Separamos el aprendizaje del punto anterior por entrañar -

problemas especiales provenientes del hecho de que se efectúa - en la empresa y con relación al vínculo contractual entre el - maestro de aprendizaje y el aprendiz.

Constituye un sistema mediante el cual el patrono se obliga, por contrato que establece la duración y otras condiciones, a emplear a un trabajador joven y a instruirlo en un oficio, de biendo éste trabajar al servicio del empleador.

Debido al interés general de la sociedad y de los jóvenes aprendices por una parte y al interés de los obreros ya capacitados y empleadores, por la otra, en formar una cantidad suficiente de trabajadores calificados con preparación adecuada a las necesidades del país, resulta conveniente reglamentar el aprendizaje en todas las profesiones o grupo de profesiones. En esta reglamentación además de las autoridades competentes pueden colaborar los medios directamente interesados en la institución del aprendizaje, es decir, las organizaciones patronales - que representan los intereses de la industria y el comercio y - las entidades que agrupan a los trabajadores.

En los oficios donde el sistema de formación que comentamos se estima como necesario se deberá establecer la duración - de la formación práctica exigida y el grado de calificación que ha de alcanzarse.

Para evitar que la enseñanza proporcionada a los jóvenes - trabajadores sea deficiente, como así también que se abuse de - la inexperiencia de los mismos, se deberá determinar claramente los siguientes puntos:

- 1) Calificaciones técnicas, pedagógicas y de otra clase que

debe poseer el empleador para poder enseñar a los aprendices;

2) Condiciones que regulan el ingreso de los jóvenes al aprendizaje;

3) Derechos y obligaciones mutuos del patrón y del aprendiz;

4) Condiciones que debe reunir la empresa, que permitan al aprendiz obtener una formación apropiada en la profesión de su predilección;

5) Vigilancia del aprendizaje, por parte de las autoridades competentes, en colaborar con representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

El aprendizaje no debe considerarse principalmente como una forma de empleo, ya que su función preponderante es formar y capacitar a los jóvenes trabajadores en un oficio determinado.

Con fines de coordinación resulta indispensable establecer una cooperación entre las escuelas de enseñanza general, los institutos de preaprendizaje, las escuelas profesionales que completan la formación proporcionada en la fábrica y las autoridades encargadas del control de la enseñanza.

e) Legislación comparada:

Estados Unidos de Norte América:

En este país el Servicio del empleo es el organismo que ha desempeñado el papel de primer orden en la evolución y desarrollo de la orientación profesional. Ha realizado estudios sobre el análisis de las profesiones, habiendo publicado un repertorio de profesiones (Diccionario de ocupaciones) que constitu-

ye una guía para todo orientador. Periódicamente efectúa estudios sobre las capacidades individuales de los trabajadores. Desde el año 1933 mantiene un servicio de consejos de orientación profesional.

Entre los organismos encargados de la orientación y readaptación profesional podemos mencionar a la Administración de veteranos y a la oficina de readaptación profesional. La primera cuenta con un servicio de consultas y de orientación, encargadas de redactar y aplicar su programa de consejos de orientación profesional entre los veteranos de la segunda guerra mundial. La segunda es el organismo federal encargado oficialmente de la formación y colocación en empleos retribuidos de las personas que sufren de deficiencias físicas.

También en las escuelas públicas se aplica la orientación profesional, concebida como un programa de actividades independientes de la enseñanza y primordialmente orientada a asegurar la adaptación profesional del individuo.

El procedimiento que más se aplica en la orientación profesional es el empleo de tests. Se le considera como uno de los medios más apropiados para facilitar la labor de orientar a las personas hacia trabajos que correspondan a sus aptitudes. Miles de técnicos se ocupan de renovar y perfeccionar los tests, métodos de consejos, programas de investigación, etc. Se ha extendido el uso de los test en muchas industrias privadas, que lo emplean en sus oficinas de personal.

En el país que consideramos no se ha descuidado la formación de los jóvenes trabajadores por medio del aprendizaje. En

el año 1947, el número de aprendices registrados en las profesiones calificadas ascendía a 200.000. (principalmente en el ramo de la construcción). Las organizaciones de empleadores y de trabajadores prestan amplio apoyo al desarrollo del programa de aprendizaje. La mayor parte de los programas de aprendizaje no se aplican más que a las empresas individuales.

República Federal de Alemania:

El 4 de agosto de 1955 se promulgó una ley que fija directrices sobre la formación profesional de las personas que buscan empleo, a cargo del Servicio Federal del Empleo.

El programa de formación profesional, a cargo de ese organismo, comprende a las siguientes categorías de personas:

- a) beneficiarios de prestaciones de seguros y subsidios de desempleo;
- b) demás desempleados;
- c) trabajadores con empleos ocasionales;
- d) todo trabajador que cambie de empleo por causas relativas a la política social o al mercado del empleo.

Las autoridades competentes en materia de formación profesional de las personas en busca de empleo, son las oficinas locales del empleo.

Los cursos, cuya función primordial es la de facilitar formación profesional a los interesados, son teóricos y prácticos, siendo la duración normal prevista de 13 semanas, pudiendo ampliarse en casos excepcionales a 26 semanas.

Para la financiación de los cursos se calculó que la suma

a invertir por participante no debía exceder de 1.000 marcos, - comprendiendo en esta suma los gastos que acarrea la formación profesional del alumno, tales como material pedagógico, gastos de instalación, alquiler, remuneración del personal docente, - etc.

Se recomienda cuidadosamente la selección del cuerpo docente, debiendo estar integrado éste con personas perfectamente calificadas desde el punto de vista técnico y pedagógico.

Durante el período de formación los educandos deben permanecer a disposición del servicio del empleo. Al terminar el - curso, los mismos pueden solicitar que se les provea de certificados donde conste que han asistido a los cursos.

Se asigna gran importancia en la formación de los obreros y de los desempleados que pertenecen a profesiones manuales, a las condiciones en qué se realiza la enseñanza, la que debe ser lo más parecida posible a la realidad del oficio. De esta manera se prepara a los educandos de la forma más eficiente para su futuro empleo en una empresa industrial o artesanal.

Bélgica:

La ley orgánica belga del 29 de julio de 1953 sobre Enseñanza Técnica, le ha proporcionado a esta clase de enseñanza un estatuto legal completo. Se crearon diversas instituciones para ese fin, con intervención de los poderes públicos o por iniciativa privada. El Estado subvenciona a los establecimientos públicos y particulares reconocidos que cumplen con las condiciones y requisitos establecidos por la ley antes mencionada.

La enseñanza técnica en este país se halla orientada hacia la preparación de la mano de obra en el ejercicio de diversos oficios y profesiones, a completar la formación general y profesional de los aprendices y de los jóvenes obreros y empleados - de uno y otro sexo, así como también dar a la mujer formación familiar y en economía doméstica.

La enseñanza técnica comprende los siguientes grados: ciclo secundario inferior; ciclo secundario superior y ciclo superior.

Cada establecimiento cuenta con una dirección administrativa formada por cinco miembros, por lo menos. Encargado del control de la enseñanza existe un servicio de inspección.

La enseñanza correspondiente al ciclo secundario inferior es gratuita y se ha reducido la cuota escolar para el ciclo superior, en el caso de padres con hijos.

Japón:

La formación profesional se da en las escuelas, en los centros de formación o mediante el aprendizaje. En las escuelas secundarias inferiores se imparte instrucción preprofesional durante tres años y en las secundarias superiores técnicas se dan cursos profesionales. En 1954, estas escuelas pasaban de 3.000, con cursos agrícolas, industriales, etc.

El Ministerio de Trabajo ha organizado centros de formación profesional, existiendo en 1953 más de 270 en todo el país, que enseñaban alrededor de 60 materias.

El aprendizaje se encuentra reglamentado por la ley sobre

condiciones de trabajo y por ciertas leyes. El organismo de inspección de las condiciones de trabajo es responsable en todo el país de la formación de la mano de obra calificada. El aprendizaje comprende 124 oficios y la duración de cada curso es de 3 a 4 años.

La ley de 1947, que creó la estabilidad en el empleo, contiene disposiciones relativas a la colocación, orientación y formación profesional. La oficina pública de estabilidad en el empleo tiene a su cargo dichas actividades, pero la labor de orientación en gran parte corresponde a las escuelas dependientes del Ministerio de Educación y otras entidades. Cada oficina de estabilidad en el empleo cuenta con un consejo de orientación profesional. Existen aproximadamente 420 oficinas de estabilidad y más de 120 oficinas locales.

Egipto:

En noviembre de 1954 el gobierno de Egipto sancionó un Decreto por el que creó un consejo permanente para la formación técnica y profesional y para la productividad. El Consejo ayuda al gobierno y a la industria a crear en el país medios de formación profesional y enseñanza técnica de diversa clase; coordina los esfuerzos que se realizan y estudia métodos para organizar el trabajo y elevar la productividad.

Entre las atribuciones más importantes, podemos mencionar las siguientes:

a) Estudiar las necesidades de formación profesional y técnica de las diversas industrias;

b) Establecer normas nacionales en materia de formación profesional y de enseñanza técnica;

c) Preparar y someter planes para nuevos sistemas de formación profesional y estimular a la industria para que lleve a cabo proyectos de formación profesional.

El programa de investigación incluye la recopilación de datos estadísticos comparativos, la coordinación de las actividades de formación profesional llevadas a cabo por los distintos departamentos del gobierno y la compilación de informes sobre nuevos adelantos en las técnicas industriales y en la organización científica del trabajo.

Las recomendaciones del consejo pueden abarcar todos los tipos de sistemas y programas de formación profesional; escuelas técnicas y centros de formación; aprendizaje; formación complementaria; cursos de perfeccionamiento; formación de capataces y sistemas de readaptación profesional.

3) Movilidad geográfica y ocupacional:

Consideraremos en este punto lo concerniente a la movilidad de la mano de obra nacional, dentro de un país, para tratar en el punto siguiente la movilidad hacia otros países, es decir las migraciones externas.

Uno de los requisitos fundamentales para conseguir el ajuste de la oferta de trabajadores a las posibilidades de empleo, presente y futuro, lo constituye la movilidad de la mano de obra. Gran parte del desempleo predominante en muchos países, tales como Italia, Grecia, etc., es debido a la escasa movilidad

geográfica u ocupacional de los trabajadores.

En los países con economía agraria o mercantil poco dinámica se manifiesta una rigidez del mercado del empleo que se puede medir por el porcentaje de rotación de mano de obra, es decir el porcentaje de altas y bajas del total de la mano de obra. Así en Italia, el porcentaje obtenido en algunas decenas de empresas alcanzó al 8 por ciento del total del personal ocupado en las empresas industriales. En 1951 osciló entre el 6,88 y el 7,70 por ciento para los trabajadores manuales y entre el 9,24 y el 8,57 por ciento para los empleados, siendo el nivel rotativo sumamente bajo, ya que registró un 1/5-1/6 de los establecidos, en iguales años, en Gran Bretaña y en los E.E.U.U.(1).

Hemos visto en otro capítulo las principales causas que originan la inmovilidad de la mano de obra. Resumiremos las principales: falta de información apropiada sobre oportunidades de empleo; temor al cambio de ocupación; factores personales y psicológicos; carencia de aptitud profesional para cubrir las vacantes; gastos que suponen los traslados; diferencias de salarios; condiciones de vida en las nuevas ocupaciones y falta de viviendas en las zonas con posibilidades de empleo.

Para poder fomentar y facilitar la movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores, cada gobierno debe disponer de información suficiente acerca de la ubicación geográfica de la mano de obra potencial por un lado y del emplazamiento industrial y nuevas oportunidades de trabajo, con los datos sobre calificaciones y necesidades de personal, por el otro.

Los países que cuentan con servicios del empleo perfecta--

(1) Revista Internacional del Trabajo - Sep./1953 - Encuesta - parlamentaria sobre el desempleo en Italia - Pág. 308.

mente organizados y coordinados con los sistemas de orientación y formación profesional, se encuentran en condiciones propicias para suministrar a los trabajadores desempleados, o a la mano de obra ocupada pero que se encuentra en busca de nuevos empleos, de toda la información sobre las industrias en proceso de expansión, las que se hallan saturadas, sobre las vacantes probables, salarios y condiciones de trabajo ofrecidas, etc.

Gran parte de la resistencia de los trabajadores a cambiar de ocupación o bien a trasladarse a otras regiones se puede vencer: por la ampliación de los sistemas de orientación y reeducación profesionales que proporcionen consejos útiles a los trabajadores en busca de ocupación y que no tienen oportunidades de conseguir empleo en su oficina o en su localidad; mediante campañas de diversa índole para eliminar los temores y desconfianza de la mano de obra a los cambios de ocupaciones y traslados a otras regiones; revisando la legislación social vigente en todas aquellas cláusulas que puedan constituir una traba a la movilidad de los trabajadores; estudiando las autoridades, en colaboración con las organizaciones patronales y de trabajadores, los efectos de los desniveles de salarios, condiciones de trabajo y costo de la vida sobre la movilidad de la mano de obra; cooperando en la adopción de medidas para mejorar las condiciones de trabajo de las ocupaciones menos atrayentes donde existan vacantes; y adoptando medidas para garantizar una vivienda adecuada e higiénica en las zonas donde existan oportunidades de empleo, cooperando las autoridades del servicio del empleo con las encargadas de la política sobre la vivienda.

Cuando determinadas zonas, sobre todo las denominadas "de depresión económica", no ofrezcan ninguna posibilidad de empleo por haberse agotado los recursos naturales, se requiere, para transferir a los trabajadores desocupados a las regiones donde existan oportunidades de empleo, vencer el principal obstáculo, cual es el económico. A tal fin se deberán adoptar las medidas necesarias para abonar al trabajador sus gastos de viaje y colaborar con él en el pago de los gastos que demandan la instalación en el nuevo lugar de trabajo, principalmente, cuando la movilidad geográfica se realiza a instancias o de acuerdo con el servicio del empleo.

En el caso de que el mejor medio de reducir el desempleo de temporada lo constituya los traslados provisionales de trabajadores hacia lugares donde existen oportunidades de empleo, y a instancias del servicio nacional del empleo, resultará conveniente tomar las medidas a fin de conceder al trabajador jefe de familia una asignación suficiente para que pueda sufragar los gastos suplementarios que demandan el sostén de una doble instalación.

Por último, se estima beneficioso, una estrecha cooperación con las autoridades del seguro y asistencia de desempleo y con las organizaciones de trabajadores para revisar y actualizar las condiciones según las cuales se puede considerar "adecuado" un empleo ofrecido a un trabajador, distinto a su oficio o que le exija el cambio de residencia, ya que en la aplicación de una política de pleno empleo que tenga como uno de los objetivos organizar una mayor movilidad de la mano de obra, se puede ejer

cer un procedimiento coercitivo para fomentar la movilidad de la mano de obra, amenazando con la descalificación o suspensión del pago de las prestaciones de desempleo a los trabajadores -- que se nieguen a ocupar un empleo ofrecido por el servicio del empleo, en oficinas o regiones distintos a los habituales.

4) Migraciones Internacionales:

Constituye un medio de aliviar la situación de desempleo o subempleo que se les plantea a los países que cuentan con un excedente de población activa en relación con las oportunidades de empleo. Como veremos en otro capítulo, la organización de las migraciones internacionales que faciliten el traslado de trabajadores de un país a otro, para responder a las necesidades del desarrollo económico y social, debe tener en cuenta dos objetivos conexos:

a) Fomentar la movilidad internacional de la mano de obra, destinando los trabajadores disponibles de ciertos países hacia los que necesitan de trabajadores inmigrantes, calificados o sin calificación profesional; y

b) Establecer normas adecuadas de protección a los trabajadores migrantes, sin que las mismas perjudiquen a la mano de obra nacional de los países de inmigración.

Entre los países que registran una penuria crónica de capacidad económica juntamente con un exceso de población encontramos, en Europa a Italia y Grecia y a varios del Cercano y Extremo Oriente.

Para que tengan éxito la emigración no debe estar integra-

da solamente por personas desocupadas en su país de origen, ya que los estados que requieren inmigrantes controlan los contingentes de trabajadores provenientes de otros países, desde el punto de vista físico como profesional, de acuerdo a sus necesidades de mano de obra especializada o no. Principalmente con posterioridad a la última guerra se ha atribuido primordial importancia a la selección técnica y física de los inmigrantes.

Para facilitar la movilidad internacional del trabajo es indispensable contar con una información completa sobre el excedente y escasez de mano de obra, clasificada por categorías, edades, profesiones, etc., en los distintos países.

Otro aspecto importante a considerar es la inversión de capitales que se requiere para absorber una inmigración en gran escala. Así para el establecimiento de los inmigrantes en las tierras, según una política colonizadora, se necesitan importantes inversiones en trabajos de desmonte, desagüe, riego, construcción de carreteras, viviendas, etc. y para una expansión en el campo industrial se requieren capitales en instalaciones y equipos que aumenten la capacidad económica y por ende, las oportunidades de empleo.

Por ello, se necesita en los países de inmigración, además del capital proveniente del ahorro interno que en muchos de ellos resulta insuficiente, aún para proporcionar fuentes de trabajo productivo y establece a sus nacionales, de fuertes inversiones de capital extranjero que favorezca e impulse el desarrollo de posibilidades de empleo para los trabajadores inmigrantes.

Otro problema algo similar al de las migraciones internacionales originadas por el exceso de trabajadores en ciertas regiones, se halla dado por los movimientos de personas, desplazados por persecuciones y conflictos bélicos. Después de la última guerra mundial el problema se intensificó con los refugiados que afluyeron a Alemania Occidental y Austria en Europa, a Israel, Jordania, Arabia, en el Cercano Oriente y hacia la India, Pakistán, Japón en el Lejano Oriente.

Como veremos en otro capítulo, los tratados de migraciones tienden al reclutamiento de trabajadores y a su reparto entre las industrias y actividades previstas, de acuerdo a la selección preparada.

En el período anterior a la primera guerra mundial, durante los cien años que transcurrieron entre la terminación de las guerras napoleónicas y el comienzo de aquella, aproximadamente 50 millones de emigrantes dejaron Europa para instalarse en su mayor parte en América y Australasia (1). Al principio procedían de Europa Occidental (Alemania, Gran Bretaña y Escandinavia) en gran parte, pero con posterioridad a 1880, los movimientos de trabajadores y familias provenían principalmente de Europa meridional y oriental. Durante ese período las migraciones hacia los países poco desarrollados y apenas poco poblados de América y Oceanía constituyeron una válvula de escape para el excedente de población de los países europeos.

Las migraciones europeas eran libres y espontáneas; tenían un carácter individual y respondían a diversos motivos, como la presión demográfica, crisis políticas, persecuciones religiosas

(1) Revista Internacional del Trabajo - Sep./1952 - Julio Isaac - Las migraciones internacionales y las tendencias demográficas europeas - Pág. 4.

y tradiciones nacionales. Había solamente un cierto control - con respecto a determinadas reglas de higiene o de orden público.

En el período posterior a la primera guerra mundial, es decir desde 1918 a 1931, aumentan las necesidades económicas. Al disminuir la mortalidad gracias al avance y progreso de la medicina y a la mejora de los niveles de vida, la población se multiplicó en varios países, tales como Japón, Italia, Polonia, - etc. Los aspirantes a la emigración, en este período, lo componen los refugiados que escapan del desempleo y de pésimas condiciones de vida imperantes en algunas regiones. Al establecerse barreras para aislar las economías nacionales se limitó el volumen de las migraciones y se establecieron condiciones y requisitos de orden económico, étnico y político.

Durante la gran crisis se cerró las puertas a la mano de obra adicional para evitar que se agudizaran los problemas internos. Los Estados directamente interesados tomaron más conciencia de sus responsabilidades en todo lo concerniente al problema de las inmigraciones.

Con posterioridad a la segunda conflagración mundial, durante los primeros cinco años de la postguerra, alrededor de tres millones de personas emigraron de Europa, sobre todo meridional y oriental, a los países de ultramar. Después de 1945 - se aprobaron convenios bilaterales donde se reglamentó todo lo referente a las condiciones de las migraciones y hubo tentativas nacionales, supeditadas a las posibilidades de capitales, para crear nuevas fuentes de trabajo.

No obstante los esfuerzos nacionales e internacionales desplegados para reducir el desempleo o subempleo de algunos países por medio de las migraciones, el problema no está resuelto. Si bien en la actualidad se ha solucionado en su mayor parte el problema de los refugiados, subsiste el exceso de población, en relación con la capacidad económica, en varios países, tales como Italia, Grecia e India.

En realidad los remedios más eficaces para terminar con el mal de la desocupación lo constituyen la adopción de programas a corto y largo plazo que desarrollen al máximo los recursos, - procuren trabajo estable a sus habitantes y eleven el nivel de vida de la comunidad. Por ello las migraciones deben ser complementarias y restringidas.

5) Medidas para eliminar el desempleo de ciertas categorías de trabajadores:

Aún existiendo un alto porcentaje de empleo, determinadas categorías de trabajadores, denominados en algunos casos marginales, encuentran dificultades y trabas para conseguir ocupación, viéndose su situación empeorada en períodos de desempleo general. A veces se debe a razones de edad, por un lado los jóvenes y por el otro las personas de edad avanzada; en otros casos por prejuicios existente contra los méritos de los inválidos; no hace muchos años, dudas sobre la capacidad de las mujeres y por último, discriminaciones basadas en diferencias raciales, religiosas, etc.

a) Desempleo de los menores:

Además de las medidas generales comunes a todos los trabajadores, deben adoptarse, para combatir el desempleo de los jóvenes, métodos dirigidos al pleno desarrollo de sus capacidades y al uso constructivo del servicio de los menores.

Asume gran importancia el desempleo de los menores ya que al persistir el paro general y verse reducidos los jóvenes a una inactividad involuntaria que puede influir en sentido negativo en su carácter y aptitudes profesionales, amenaza el desarrollo futuro de los países.

Entre las medidas directas para eliminar y vencer al flagelo que estudiamos, podemos citar las siguientes:

a₁) Tanto la edad a que termina la enseñanza obligatoria - como la que se fije para la admisión al trabajo deben ser aumentadas, con el fin de que los menores puedan adquirir una orientación y formación profesional completa y útil;

b₁) Como complemento se puede disponer la obligación, a los jóvenes que terminen los cursos escolares, a que se inscriban en los registros del servicio del empleo, para recibir los consejos y orientación profesional conveniente;

c₁) Se debe estimular a que los menores que posean las aptitudes necesarias tengan acceso a una formación profesional superior, es decir, que puedan seguir los cursos de las escuelas técnicas e de la segunda enseñanza. A tal fin, una útil medida de política pública para aplicar ese principio será la de preparar un extenso programa de ayuda a los jóvenes, entre las que -

podríamos citar la exoneración de derechos de matrícula o una - reducción de los mismos, becas a los estudiantes que demuestren condiciones, pensiones, etc.;

d₁) Se fomentará el uso de los servicios de orientación y formación profesionales para los jóvenes y principalmente para los desempleados, como así también el fomento del aprendizaje. Cuando en una región el porcentaje de menores desocupados sea g levado, se pueden organizar cursos especiales o centros de preparación profesional con régimen de internado o externado según las situaciones. Como medida tendiente a intensificar el uso - de los servicios de formación por parte de los menores desempleados se podría disponer la suspensión temporal de todo o parte - del derecho a las prestaciones de desempleo a los jóvenes que - sin causa justificada se negaren a concurrir a los centros de instrucción profesional;

e₁) Adoptar todas las medidas orientadas a facilitar me-- dios de colocación efectiva a los jóvenes. A tal fin en los - servicios del empleo resulta conveniente crear oficinas especia lizadas en la colocación de los menores, donde los empleadores deban notificar las vacantes adecuadas para ellos, así como las contrataciones directas hechas sin haber consultado previamente a dicha oficina. Además para contar con toda la información po sible sobre los menores deberán llevar estadísticas referentes a los resultados de las colocaciones efectuadas, haciendo la - clasificación por sexo, edad, profesión, si trabajan por prime ra vez, etc.; y

f₁) Tomar disposiciones que permitan emplear a los menores,

de manera útil y grata su tiempo libre, por medio de centros recreativos o de educación física, salas de lecturas y otros entretenimientos. En las zonas con gran desempleo juvenil se podrían crear centros de asistencia social y albergues, a un precio módico.

Merece citarse un estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo (1) con respecto al empleo de esta categoría de trabajadores, en países de Europa septentrional y occidental.

Desde la finalización de la última guerra la mayor parte de los países del continente europeo ha comprendido la necesidad de intensificar los servicios de orientación profesional y de colocación de los jóvenes como medios de adecuarlos a los requerimientos de una economía en constante expansión. Máxime teniendo en cuenta que en esos años se ha manifestado una escasez notoria de obreros calificados en determinadas actividades y un aumento importante del número de jóvenes que finalizan su enseñanza obligatoria. Ello es debido a que aumentó la natalidad en los años anteriores a la guerra y aún durante el transcurso de ella.

Por otra parte se reconoce cada vez más que la distribución de los jóvenes en el mercado del empleo debe tener una doble finalidad. Por un lado debe responder al propio interés de ellos y por el otro, al interés de la economía, debiéndose para ello colocarlos en ocupaciones para los que sean necesarios y que les ofrezcan ciertas garantías de permanencia y perspectivas de progreso.

(1) Revista Internacional del Trabajo - Abril de 1957 - Ginebra - "La afluencia de jóvenes en el mercado del empleo en los países de Europa occidental y septentrional".

Entre las medidas adoptadas en el grupo de países considerados en el estudio, podemos citar las tomadas por Alemania y Dinamarca.

En Alemania, se manifestaron dificultades para la colocación de los jóvenes en los Lander que cuentan con gran cantidad de refugiados. En 1950 los aprendices fueron absorbidos en su mayor parte por las actividades privadas, salvo aquellas muchachas y los jóvenes de más de 18 años que a causa del conflicto bélico y acontecimientos posteriores al mismo no continuaron con su aprendizaje. Con posterioridad aumentaron las dificultades aún para los demás grupos de jóvenes. De ahí que con fecha 18/12/1950 se presentó un plan, cuyas medidas más importantes fueron las siguientes: a) Subvenciones a las empresas privadas para la formación complementaria de los jóvenes aprendices, ya sea durante su trabajo, o bien mediante la creación de talleres dentro de las mismas empresas; b) Créditos complementarios a los Lander para desarrollar y perfeccionar la instrucción y facilitar la iniciación al trabajo de los menores; c) Ayuda de carácter financiero a ciertos organismos de educación cultural de la juventud; d) Extensión de los servicios de orientación profesional. Como resultado práctico de estas medidas, en los primeros años de aplicación del plan, se instalaron talleres de aprendizaje que permitieron la creación de cerca de 10.000 nuevas plazas para aprendices. En 1954 se consideró que el período más difícil había pasado.

En Dinamarca, desde enero de 1954 se encarga del problema la Comisión del mercado del Empleo, estando a su cargo, entre o

tras, la investigación de los medios más propicios para integrar a los interesados en la vida profesional. Aconsejó las siguientes medidas: a) Creación de un organismo central encargado de coordinar los esfuerzos de las organizaciones profesionales en la tarea común de posibilitar empleos estables a los aprendices; b) Campaña de propaganda, publicidad y difusión de folletos; c) Aumento del número de plazas de aprendizaje en la administración; d) Enseñanza técnica; e) Implantación del 8º año de instrucción obligatoria; f) Formación de los obreros que no han seguido cursos de aprendizaje; g) Problemas de formación de las muchachas, etc.

El estudio llega a la conclusión que en los seis países - considerados no existió un temor de desempleo de los jóvenes si no más bien la difícil repartición de esos trabajadores para - responder a sus aspiraciones y a los requerimientos de la economía. Las medidas adoptadas en todos ellos tienden en síntesis, a desarrollar y mejorar los servicios de enseñanza técnica, profesional y científica de grado medio y superior, a proporcionar ayuda pecuniaria o subvenciones a los establecimientos privados que implanten escuelas fábricas y a facilitar, por medio de los organismos respectivos, información a los interesados sobre oportunidades de aprendizaje y colocación.

b) Desempleo de trabajadores de edad avanzada:

El problema principal que se les plantea a esta categoría de trabajadores es el de encontrar nuevo empleo cuando han perdido el que tenían. Durante la época de crisis constituyen un

sector muy afectado por el desempleo prolongado.

Hoy en día se considera que los trabajadores de edad avanzada forman una fracción cada vez más importante de la población total y los esfuerzos se encaminan a poder seguir haciendo pleno uso de sus servicios, en el mercado del empleo.

Para ello deben adoptarse todas las medidas posibles que les garanticen la máxima igualdad de posibilidades para ingresar a un trabajo según las aptitudes poseídas.

Los servicios del empleo deberán realizar campañas sistemáticas en colaboración con las entidades patronales y de obreros con el fin de eliminar los prejuicios que afectan a las categorías de trabajadores que consideramos y los sistemas de orientación, formación y reeducación profesionales deberán ser puestos a disposición de los interesados para proporcionarles consejos y permitir la adaptación de sus aptitudes a los nuevos oficios.

No hay que olvidar que desde el punto de vista social y psicológico esta categoría de trabajadores es la más afectada por el ritmo de los cambios tecnológicos; de ahí que sea necesario perfeccionar los servicios de readaptación profesional de los trabajadores de edad avanzada adecuándolos a los requerimientos del progreso técnico.

En Gran Bretaña, con fecha 27/3/1952 el Gobierno designó una Comisión Asesora Nacional para el empleo de hombres y mujeres en edad avanzada. Con esa medida y otras se tendió a crear condiciones de libertad y elasticidad que multipliquen sus oportunidades de conseguir ocupación satisfactoria. Según los estudios de ese entonces, en 1951 habían 6.500.000 hombres de 65 a-

ños y más y mujeres de más de 60 años, lo que representaba una proporción de 2 en 15 con respecto a la población total y constituía una carga para el resto de la colectividad activa si no se hacía mejor uso de la capacidad y experiencia de ese grupo de personas. Se exhortó a las empresas privadas a que tuvieran en cuenta la capacidad de trabajo, experiencia, exactitud, sentido común y no la edad. Asimismo recomendó la comisión que se estudiara a fondo la aptitud y capacidad de trabajo de esos trabajadores, ausencias, puntualidad y el índice de frecuencia de los accidentes.

c) Desempleo de los inválidos:

En los últimos años y sobre todo después de la guerra mundial los servicios del empleo que disponen de oficinas especiales que permiten la readaptación al trabajo de las personas físicamente incapacitadas, garantizan de un modo sistemático y efectivo el acceso de los inválidos a todas aquellas vacantes adecuadas a sus méritos y calificaciones.

El factor a considerar al ingresar el trabajador inválido a un puesto vacante debiera ser la aptitud del mismo hacia dicha ocupación, sin entrar a considerar la causa de la invalidez.

Al igual que en las categorías anteriores se debe facilitar el máximo de oportunidades para que puedan aprender y especializarse en oficios conforme a sus capacidades físicas o mentales.

d) Otras categorías de trabajadores:

Para evitar las discriminaciones contra ciertos grupos de

trabajadores, provenientes de diferencias de razas, nacionalidades, credos políticos o religiosos, sin considerar la aptitud de los interesados, es preciso que los diversos estados, por intermedio de sus servicios del empleo, expresen en declaraciones claras y precisas, principios sobre la adopción de una política de empleo equitativa y sin prejuicios, como fué hecho en varios estados de E.E.U.U. Para que en la práctica resulte eficaz tal política, además de la publicidad adecuada, deben realizarse esfuerzos tendientes a lograr el apoyo total de las organizaciones de empresarios y de trabajadores en el cumplimiento de ese objetivo.

En lo que respecta a las mujeres, si bien durante la gran crisis de la década del treinta, tuvieron que hacer frente a prejuicios contra sus aptitudes, en la actualidad forman una importante proporción de la mano de obra total de cada país y las medidas orientadas a eliminar el desempleo latente son las mismas que hemos comentado para los demás integrantes del mercado del trabajo.

BIBLIOGRAFIA

DEL TOMO 1º

General

- Beveridge, William H. - "La Ocupación Plena" - México 1947.
- De las Cases, F. - "Pare forzoso" - Madrid s/f.
- Oficina Internacional del Trabajo - "La campaña contra el desempleo" - Ginebra 1950.
- Pérez Mosquera, Daniel - "El Pare Forzoso" (Tesis) - Buenos Aires 1954.
- Pernuy Fernández, Ramiro - "Desocupación" (Tesis) - Buenos Aires 1956.
- Tremelloni, Roberto - "La encuesta parlamentaria sobre el desempleo en Italia" - Revista Internacional del Trabajo, Vol. XLVIII, Núm. 3 Setiembre/1953.
- Unsain, Alejandro G. - "La desocupación" (Tesis) - Buenos Aires 1932.
- Unsain, Alejandro M. - "Política Social" - Buenos Aires 1946.

Del capítulo 1º - Consideraciones generales

- Excurra, Marta - "Doctrina Social Católica" - Buenos Aires 1939
(2da. edición).
- Rittershansen, Heinrich - "Pare forzoso y capital" - Barcelona 1935.
- Valsecchi, Francisco - "La Nueva orientación de la economía según las encíclicas" - Revista de Ciencias Económicas - Mayo 1941.

Del capítulo 2º - Conocimiento y grados del mal

Navarrete, Alfredo - "La subocupación en las economías poco desarrolladas" - Revista El Trimestre Económico - Octubre-Diciembre/1951, Número 4.

Oficina Internacional del Trabajo - "Estadísticas del empleo, del desempleo y de la mano de obra" - Estudio metodológico, Ginebra 1948.

Oficina Internacional del Trabajo - "Medidas Nacionales e Internacionales de Pleno Empleo" - Ginebra 1950.

Rittershansen, Heinrich - "Paro forzoso y capital" - Barcelona 1935.

Trianes, Francisco J. - "Desocupación, Burocracia, Predigalidad" Buenos Aires 1938.

Watson, Guillermo - "Causas de la desocupación" (Tesis) - Santa Fé 1941.

Del capítulo 3º - Importancia del estudio de la desocupación

Acción Católica Española. Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias.

Belaúnde, César H. - "La economía social en el pensamiento de Pío XII" - Buenos Aires 1954.

Oficina Internacional del Trabajo - "Los sistemas de seguro de desempleo" - Ginebra 1955.

Rittershansen, Heinrich - "Paro forzoso y capital" - Barcelona 1935.

Unión Internacional de Estudios Sociales - "Código Social de Maglinas" - Librería Santa Catalina.

Del capítulo 4º - Medición de la desocupación

Diario La Nación - "La proyectada encuesta constitucional" - Buenos Aires. Día 9/8/1956.

Oficina Internacional del Trabajo - "Estadísticas del empleo, del desempleo y de la mano de obra" - Estudio metodológico - Ginebra 1948.

Oficina Internacional del Trabajo - "Clasificación uniforme internacional de ocupaciones" - Ginebra 1949.

Oficina Internacional del Trabajo - "Informe preparado para la 6ª Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo" Ginebra.

Revista Internacional del Trabajo - "Suplemento Estadístico" - Mes de julio/1956, Nº 1, Vol. LIV.

Del capítulo 5º - Causas de la desocupación

Burchardt, F.A. - "Las causas del paro" - Instituto de Estadística de la Universidad de Oxford, México 1948 (Traducción).

Estey, J. A. - "Tratado sobre los ciclos económicos" - Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1948.

Haberler, Gottfried - "Prosperidad y Depresión" - Fondo de Cultura Económica. México 1945.

Hayek, Frederick von - "Ocupación plena intervencionismo estatal e inflación" - Periódico Mercurio - Buenos Aires 6/5/1957. Año 1º, Nº 38.

Naciones Unidas - "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" - México D.F.

Prebisch, Raúl - "Introducción a Keynes" - Fondo de Cultura Económica. México-Bs. Az. 1947.

Prebisch, Raúl - "Apuntes de Economía Política" (Dinámica Económica) - Buenos Aires 1948.

Revista Internacional del Trabajo - "Empleo y desempleo: Políticas de los gobiernos desde 1950-1951" - Mes de julio/1956. Vol. LIV, Núm. I.

Scott, E. M. - "Curso elemental de Economía" - México 1945.

Watson, Guillermo - "Causas de la desocupación" (Tesis) - Santa Fé 1941.

Del capítulo 6º - Tipos de desempleo

Anker, Desmond L. W. - "La mecanización del trabajo agrícola y sus repercusiones sobre el empleo de mano de obra rural" - Revista Internacional del Trabajo, Vol. LI, Núm. 3, Marzo de 1955. Ginebra.

Arena, Celestino - "Mercato de Lavoro" - Padova 1933.

Bivert de H. G. - "La automatización y sus consecuencias sociales" - Revista Internacional del Trabajo, Vol. LII, Núm. 6, Diciembre 1955. Ginebra 1956.

Comisión Parlamentaria Italiana - "Encuesta sobre la desocupación" - Suplemento del Mondo Economico de Milán (Anno IX, Nº 14) del 3/4/1954.

Devesali, Mario L. - "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social".

Diario La Nación - "Sobre la novedad de la automatización" - Conferencia del Sr. Mario Segre en el Instituto Popular de Conferencias.

- Diario La Nación - "Peligros de la Automatización" - Día 8/3/
1957 (De Su Santidad Pío XII).
- Laloire, M. "Problemas de la artesanía europea". Revista Inter-
nacional del Trabajo. Vol. LII, Núm. 4. Octubre de 1955.
Ginebra.
- Meade, I. E. - "Economic Analysis and Policy".
- Myers, Charles A. - "Las innovaciones técnicas y los problemas
laborales consiguientes en la India" - Revista Internacio-
nal del Trabajo. Vol. XIII, Núm. 5, Mayo de 1956. Ginebra.
- Noticias de la O.I.T. - "La automación, un problema palpitante".
Marzo de 1957. Ginebra, Nº 40.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Métodos prácticos para au-
mentar la productividad en las industrias manufactureras"
(Conclusiones de una reunión de expertos) - Ginebra 1953.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Regularización de la pro-
ducción y del empleo en las Industrias Mecánicas". Ginebra
1956.
- Revista Internacional del Trabajo - "La energía atómica y la Po-
lítica Social" - Vol. LII, Núm. 1. Julio de 1955. Ginebra.
- Revista Internacional del Trabajo - "La artesanía y las pequeñas
industrias en los países de Asia" - Vol. XLIII, Núm. 6, Di-
ciembre de 1950. Ginebra.
- Revista Internacional del Trabajo - "El sindicalismo francés y
la productividad" - Vol. XLVIII; Núm. 3, Setiembre de 1953.
Ginebra.
- Revista Internacional del Trabajo - "Medidas nacionales e inter-
nacionales de pleno empleo" (Recomendaciones del Consejo E

conómico y Social) - Vol. XLIII, Núm. 1. Enero de 1951. Ginebra.

Revista Internacional del Trabajo - "Medidas nacionales e internacionales de pleno empleo" - Vol. XLI, Núm. 4. Abril de 1950. Ginebra.

Revista Internacional del Trabajo - "Medidas de fomento económico de los países insuficientemente desarrollados" - Vol. XLIV, Núm. 5/6. Noviembre/Diciembre 1951. Ginebra.

Rittershansen, Heinrich - "Paro forzoso y capital" - Barcelona 1935.

Del capítulo 7º - Acción nacional para combatir el desempleo

Adler, John H. - "Problemas fiscales del desarrollo económico" - Revista El Trimestre económico. Octubre/Diciembre de 1951. Núm. 4. México.

Alemann, Roberto T. - "El pensamiento económico de Prebisch - La teoría de la economía periférica". Revista Selección Contable. Abril de 1956. Vol. X, Nº 57.

Conferencia Internacional del Trabajo. Recomendación Nº 51 sobre "Organización Nacional de Obras Públicas".

Estey, J. A. - "Tratado sobre los ciclos económicos" - Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. 1948.

Franco, Jorge - "Productividad y desarrollo económico en América Latina" - Revista Internacional del Trabajo. Vol. LII. Núm. 5. Noviembre de 1955. Ginebra.

Hansen, Albin H. - "Política fiscal y ciclo económico" - México 1945.

- Informaciones Sociales - "La Planificación económica en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas" - Vol. XVI, Nº 4. 15/8/1956.
- Informaciones Sociales - "La Planificación económica en Bulgaria" (El plan económico para 1956) - Vol. XVI. Nº 4, 15/8/1956.
- Informaciones Sociales - "Plan Quinquenal Chino" - Vol. XV, Nº 2. 15/1/1956.
- Jay Howenstine, E. - "Posibilidades de estabilización del empleo mediante las obras públicas" - Revista Internacional del Trabajo. Vol. XIII, Nº 2. Febrero/1956. Ginebra.
- Kalecki, M. - "3 caminos hacia la plena ocupación" - Instituto de estadística de la Universidad de Oxford. México 1948.
- Lalofre, M. - "Problemas de la artesanía europea" - Revista Internacional del Trabajo. Vol. LIII. Núm. 4, Octubre de 1955. Ginebra.
- Llorens, Emilio - "Se debe mejorar el nivel alimenticio" - Revista de Economía Argentina. Nºs. 367-368. Enero y Febrero de 1950. Buenos Aires.
- Machado Ramos. V. F. - "Efectos de las inversiones del Estado en la economía nacional" - Revista Semanario del Contador. Nos. 30 y 31 del 3 y 17/6/1954 respectivamente.
- Oficina Internacional del Trabajo. Informe III (extracto) - "La organización de las obras públicas en sus relaciones con el empleo de los trabajadores". Ginebra 1937.
- Pigeu, A. C. - "Theory of Unemployment" - Londres 1938.
- Prados Arrarte, Jesús - "Plan Inglés para evitar el desempleo" -

México 1944.

Prebisch, Raúl - "Introducción a Keynes" - Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1947.

Revista Internacional del Trabajo - "Posibles consecuencias de la reducción de la duración del trabajo" - Vol. LIV. Núm.1 Julio de 1956. Ginebra.

Revista Internacional del Trabajo - "Empleo y desempleo: Políticas de los gobiernos desde 1950-1951" - Julio de 1956. Vol. LIV. Núm. 1. Ginebra.

Revista Internacional del Trabajo - "Empleo y desempleo: Políticas de los gobiernos desde 1950-II" - Agosto de 1956. Vol. LIV. Núm. 2. Ginebra.

Revista Internacional del Trabajo - "Problemas de organización de los Servicios del empleo en los países económicamente poco desarrollados" - Abril de 1956. Vol. LIII. Núm. 4. Ginebra.

Schumacher, E. F. - "La Hacienda Pública y su relación con la ocupación total" - Institute de Estadística de la Universidad de Oxford. México 1948.

Servicio Informativo de la India. De la India distante - "La ocupación y el Segundo Plan Quinquenal" - Vol. 1. Nº 32. Fecha 1/9/56. Publicación.

Terres, Manuel de - "Teoría de la Política Social" - Madrid - 1949.

Urquidí, Víctor L. - "El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico" - Revista El Trimestre económico. Octubre/diciembre 1951. Núm. 4. México.

Valsecchi, Francisco - "La concepción moderna de la empresa y - su incidencia en la sociedad anónima" - Revista de Sociología des Anónimas. Abril/1956. Nº 1.

Worswick, G.D.H. - "Estabilidad y flexibilidad de la plena ocupación" - Instituto de Estadística de la Universidad de Oxford. México 1948.

Del capítulo VIII - Organización del mercado del empleo

Conferencia Internacional del Trabajo. Convenio Nº 88 y Recomendación Nº 83 relativos a la "Organización del Servicio del Empleo".

Conferencia Internacional del Trabajo.. Recomendaciones Nº 45 - sobre "El desempleo de los menores"; Nº 57 sobre la "Formación Profesional"; Nº 60 sobre el "Aprendizaje"; Nº 88 sobre la "Formación profesional de los adultos con inclusión de los inválidos".

Informaciones Sociales - "Formación y Protección de los jóvenes trabajadores en el Japón". Vol. XI. Nº 12. Fecha 15/6/1954. Ginebra.

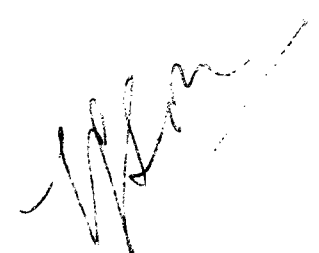
Informaciones Sociales - "Servicio Nacional del empleo en Venezuela" - Vol. V. Nº 6; 15/3/51. Ginebra.

Informaciones Sociales - "Bélgica. Enseñanza técnica". Vol. XI. Nº 41; 15/2/54. Ginebra.

Informaciones Sociales - "Servicio del Empleo en Venezuela" - Vol. IX; Nº 9; 1/5/1953. Ginebra.

Informaciones Sociales - "Formación profesional y técnica en Egipto" - Vol. XIV. Nº 6; 15/9/1955; Ginebra.

- Informaciones Sociales - "Japón - Formación Profesional". Vol. VII. Nº 4; 15/2/1952. Ginebra.
- Informaciones Sociales - "Organización del empleo en Bulgaria" Vol. XII. Nº 11; 1/12/1954. Ginebra.
- Informaciones Sociales - "La formación profesional de las personas que buscan empleo en la Rep. Federal de Alemania" - Vol. XV. Nº 9; 1/5/1956. Ginebra.
- Informaciones Sociales - "Servicio del empleo en Filipinas" - Vol. VIII; Nº 12; 15/12/1952. Ginebra.
- Informaciones Sociales - "Gran Bretaña" - Vol. XI. Nº 4; 15/2/1954. Ginebra.
- Isaac, Julius - "Las migraciones internacionales y las tendencias demográficas europeas" - Revista Internacional del Trabajo. Vol. XXXIX. Nº 4; Abril 1949. Ginebra.
- Jager, Harry A. - "La Orientación Profesional en los E.E.U.U." Revista Internacional del Trabajo. Vol. XXXVII; Nº 4; Abril de 1948. Ginebra.
- Oblath, Atilio - "El problema de la mano de obra sobrante en Europa" - Revista Internacional del Trabajo. Setiembre/Octubre de 1954. Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Servicios Nacionales del Empleo - Estados Unidos" - Ginebra 1955.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Servicios Nacionales del Empleo - Gran Bretaña" - Ginebra 1952.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Servicios Nacionales del Empleo - Canadá" - Ginebra 1951.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Organización del Servicio

- del Empleo" - Informe IV (2). Ginebra 1948.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Organización del Servicio del Empleo" - Informe IV (1). Ginebra 1947.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Organización del Servicio del Empleo" - Informe V (2). Ginebra 1947.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Organización del Servicio del Empleo" - Informe V (2). Suplemento. Ginebra 1947.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Enseñanza técnica y profesional y aprendizaje" - Informe I (Extracto). Ginebra - 1938.
- Oficina Internacional del Trabajo - "Enseñanza técnica y profesional y aprendizaje" - Guestionario I (Extracto). Ginebra 1938.
- Revista Internacional del Trabajo - "Problemas de organización de los Servicios del empleo en los países económicamente poco desarrollados". Vol. LIII; Nº 4; Abril de 1956. Ginebra.
- Revista Internacional del Trabajo - "Los problemas de mano de obra en Europa después de la guerra" - Vol. XXXV; Núm. 6; junio de 1947. Ginebra 1948.
- Revista Internacional del Trabajo - "El programa de mano de obra de la O.I.T." - Vol. XXXIX; Núm. 4; abril de 1949. Ginebra.
- Revista Internacional del Trabajo. Informes y encuestas. "La afluencia de jóvenes en el mercado del empleo en los países de Europa Occidental y Septentrional" - Vol. LV. Núm. 4; Abril de 1957. Ginebra.
- 

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

RESUMEN
DE LA TESIS

" LA RESERVAACION "

(Para optar al título de Doctor en
Ciencias Económicas)

Pedro José Sosa

Nº de Registro: 12.359

AÑO: 1957

RESUMEN

LA DESOCUPACION

La desocupación, infortunio económico social de real - gravitación no sólo en la esfera individual, sino también de repercusiones en los campos políticos nacional e internacional, ha merecido en los últimos tiempos, la debida atención por parte de las autoridades nacionales encargadas de velar por el bienestar público, de las entidades gremiales con fines de beneficencia social y de los organismos internacionales con misión de elevar el nivel de vida de la humanidad y estrechar los vínculos de paz entre los pueblos.

Si bien en todas las épocas se ha manifestado el fenómeno que consideramos, recién comenzó a adquirir caracteres - más definidos e intensos con el advenimiento de la revolución industrial y del capitalismo moderno, que hicieron posible la concentración de ingentes núcleos de trabajadores en grandes establecimientos y la fabricación de artículos en gran escala. Y tuvo su punto álgido en el período de la gran crisis de la década del treinta.

Se justifica ampliamente la importancia asignada al estudio de la desocupación ya que sus consecuencias afectan al ser humano, en su moral, salud y bienestar material; a la estructura social y política de los países y yendo más lejos, a los otros Estados, debido a la interdependencia que caracteriza a las relaciones interestatales.

De ahí que siendo la desocupación, en todas sus manifestaciones, un problema de real consideración que comprende a cualesquiera de los sectores laborales y que trasciende las fronteras de un país determinado para extender su influencia en el ámbito mundial, es lógico que el estudio de sus causas como así también de los medios para combatirla no se limite a un sector o lugar determinado, sino que debe extenderse con tal amplitud que permita conocer en forma completa todos sus elementos determinantes, tipos, grados de intensidad, clases de medidas nacionales e internacionales que permitan eliminarla, etc.

Sea múltiples las causas que influyen en la aparición del flagelo, no sólo en lo referente a la extensión que adquiere sino también en lo concerniente a su intensidad y grados.

Sin menoscabar la importancia que asumen otros elementos, tales como los de índole demográfica, social, técnica, natural-orgánica y política, el verdadero y primordial factor determinante de la desocupación, cuando ella adquiere proporciones alarmantes, es el económico.

Se ha dicho con razón que la historia de las crisis es la historia de la desocupación. De ahí que para estudiar las causas de éstas últimas sea necesario investigar la etimología económica de aquellas, en los países con gran desarrollo industrial donde se manifiesta en forma visible y en los estados insuficientemente desarrollados donde coexiste con ella el típico fenómeno del subempleo de no menos importancia

y asimismo de graves implicaciones en lo social y político.

Para poder conocer en forma vívas la extensión, intensidad y características que asume el paro forzoso es imprescindible disponer de un eficaz sistema estadístico que comprenda todo lo atinente a la mano de obra.

El objetivo del pleno empleo constituye una aspiración de la política económica y social de los estados.

Para lograr tal finalidad es necesario adoptar diversas providencias, dentro de un programa general, que permitan asegurar la economía y resguardarla de los movimientos efímeros que afectan periódicamente a su estructura.

En los países económicamente desarrollados, el factor determinante del crecimiento le corresponde a las inversiones. La política antideflacion se orienta hacia una regulación de las mismas y a conseguir que la demanda global sea tal que permita mantener ocupados, a un alto nivel, a todos los factores productivos, sin recurrir a medidas inflacionistas.

En los países subdesarrollados, que cuentan con escaso capital, baja productividad y un general gran población, el papel dinámico del desarrollo estuvo reservado a las exportaciones. La meta de estos países es lograr un desarrollo equilibrado de sus economías, lo que consolidará la estructura productiva y permitirá elevar al máximo el índice de capitalización necesario para aumentar la productividad y el nivel de vida de la población. Para ello es primordial la programación del crecimiento, combiando la acción gubernamental del Estado con la dinámica de la iniciativa privada.

En ambos grupos de países las medidas deben tender a proporcionar fuentes de trabajo estable y remunerador a toda la población en edad de trabajar.

Se complementan las medidas económicas con una adecuada organización del mercado del empleo, donde se coordina la oferta de trabajadores con la demanda de los mismos, en cantidad y calidad. A tal fin es necesario organizar los servicios de empleo, con amplias facultades en todo lo relacionado con la mano de obra; los sistemas de capacitación profesional, desde el aprendizaje, la orientación y formación profesional, hasta la readmisión de los invidios y trabajadores de edad avanzada; la movilidad de la mano de obra, en los aspectos ocupacional y geográfica y por último, vinculando al punto anterior, las migraciones externas hacia los países con ingentes recursos productivos y escasa población.

No obstante estas providencias y con el fin de mitigar los efectos que originan el denominado desempleo friccional, es conveniente implantar el seguro de desempleo, moderna figura de la seguridad social, que si bien no pretende por sí solo eliminar las causas del fenómeno, en cambio constituye un valioso auxiliar de toda política social enderezada a mejorar la situación de los trabajadores.

Y por último, tienen asignado un rol fundamental en la lucha contra la desocupación, los organismos internacionales tales como las Naciones Unidas y en especial la Organización Internacional del Trabajo, cuya acción no se limita a la producción de normas y recomendaciones de carácter teórico ni

no que extienden su cometido práctico mediante los programas de asistencia técnica, en todos los aspectos sociales vinculados a la mano de obra.

Si bien en muchos países, en los últimos años, la desocupación ha dejado de constituir un problema serio, no es igual la situación en otras regiones del globo donde el desempleo, subempleo y la miseria constituyen males de carácter crónico, que es imprescindible eliminar si deseamos vivir en un mundo de paz con alto nivel de vida, espiritual y material.

Y en lo que respecta a nuestro país, donde la desocupación, salvo en determinadas períodos, no ha adquirido demasiada extensión e intensidad, las medidas a adoptar deben tender a la explotación integral de todos los recursos productivos y a conseguir una estructura económica armónica y con bases firmes y duraderas. Ello se debe complementar con la organización del mercado del trabajo, con un completo sistema de estadísticas, con una adecuada política inmigratoria y con un eficaz régimen de seguro de desempleo.

