

# Revista

de

# Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

---

## DIRECTORES

Juan Bayetto  
Por la Facultad

Horacio B. Ferro  
Por el Centro de Estudiantes

Juan José Guaresti (h.)  
Por el Colegio de Graduados

## SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

## REDACTORES

Andrés Devoto  
José Rodríguez Tarditi  
Por el Colegio de Graduados

Vito N. Petrerá  
Silvio Pascale  
Por la Facultad

José D. Mestorino  
Emilio A. Bava Giachetti  
Por el Centro de Estudiantes

---

AÑO XXI

SEPTIEMBRE DE 1933

SERIE II, N° 146

---

DIRECCION Y ADMINISTRACION  
CALLE CHARCAS 1835  
BUENOS AIRES

La dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

de Alejandro M. Unsain

## **Un experimento social en Estados Unidos**

---

Cuando preparé el proyecto de código de trabajo que el P. E. remitió al parlamento con mensaje de junio 6 de 1921, en el capítulo relacionado con los principios generales creí conveniente colocar un artículo (el VII) que textualmente decía así: "el presente código tiene carácter experimental. Dentro de los tres primeros años de su sanción el P. E. propondrá las reformas y ampliaciones que la práctica aconseje". No es este, ciertamente, el criterio dominante, pero debe ser, según pienso, el criterio justo en todas las ramas de la legislación y muy particularmente en la legislación social. La existencia indiscutible de principios fijos que orientan a la justicia no basta por sí sola para alcanzar la practicabilidad y la perfectibilidad de la ley que aspira a ser la forma concreta de la expresión de esa justicia. En su faz inicial, la ley no es otra cosa que la concepción personal del legislador. Cuando sale de esa etapa inicial y entra en la dinámica de la vida real cobra recién su relieve integral. Va arrastrando entonces, porque los crea y los provoca, todo un conjunto de hechos y de consecuencias que se vinculan a ella como la sombra al cuerpo y que terminan por convertirse en su experiencia. Si en el orden vulgar se dice que la experiencia es madre de la sabiduría, en el orden jurídico bien puede decirse que es origen de la perfectibilidad de la ley. Cuando se deja de lado esa experiencia, cuando se la coloca en lugar secundario frente a las concepciones puramente teóricas y cuando se la desdeña en nombre de la supremacía de la idea se entra de lleno a la región de lo abstracto, que ciertamente no es la que mejor se aviene ni a las exigencias presentes de la realidad ni a los imperativos del método positivo.

Aspiran estas líneas a servir de prólogo a las que siguen. Tratan ellas de la grandiosa experiencia que tiene en estos

momentos como laboratorio a Estados Unidos. Acaso el laboratorio más grande, en el caso, dentro de la comunidad de las naciones. ¿Cómo no creer que el resultado de esta experiencia gravitará en el resto del mundo?

### *La desocupación.*

Viven las naciones civilizadas dentro de una red de problemas de apretadas mallas. Políticos los unos, económicos y sociales, los otros. Como uno de los más graves —y, desde luego, como el más trágico— destácase el de la desocupación. Se puede hablar de veinticinco millones de personas que quieren y pueden trabajar y no lo hacen porque no encuentran ocupación. Si estos hombres no recibieran nada y hubiesen quedado librados a sus medios, seguramente hubiésemos asistido a una de las más grandes tragedias humanas. Bien que escaso, el socorro en alguna medida les llega. El seguro de desocupación cubre a cuarenta y dos millones de asegurados solamente en Europa. Pero, sea cual fuese la eficacia de los auxilios, el problema hondo subsiste, persiste y, en razón de la interdependencia mundial, se extiende y se desplaza. El aspecto más inquietante del asunto no reside tanto en la existencia de estos millones de hombres sin trabajo sino en la continuidad del fenómeno. Las crisis de antes, por ser cíclicas o periódicas, nacían, se desarrollaban, pero terminaban. Por vez primera, en la de 1920-21, se empleó un vocablo nuevo: crisis orgánica o constitucional. La que atravesamos ahora parece serlo. Si lo fuera, innecesario parece decir que los remedios señalados en otras épocas no pasarían de ser simples paliativos. Entretanto, el paro crea el paro, ahonda la crisis por razón de subconsumo, disminuye los ingresos fiscales, restringe el crédito, altera los sistemas monetarios, crea barreras aduaneras, aumenta los gastos del Estado en el renglón de beneficencia y origina — no discutamos si es causa o efecto — la perturbación económica presente. ¿Qué hacer?

### *Dos tesis.*

Hemos mirado a Ginebra, sede de la Organización Internacional del Trabajo creada, conjuntamente con la Sociedad de las Naciones, por el Tratado de Versalles que puso término a la guerra de 1914 y hemos encontrado un sobrado material informativo de primer orden. Por un lado, en presentación

estadística, traducidos en guarismos, los horrores económicos y no económicos que el paro produce, desde la baja de los salarios hasta la disminución de la natalidad, desde el aumento de los enfermos en los hospitales hasta la ausencia de los escolares a las aulas por falta de vestido o de alimento. Por otro, la enunciación de las medidas de remedio adoptadas por los Estados, desde el seguro de desocupación (casi toda Europa) hasta las obras públicas, desde el traslado de obreros de un sitio a otro hasta el subsidio y estímulo fiscal a las fábricas y a la producción. Ya en 1931, su consejo de administración (doce representantes gubernamentales, seis obreros, seis patronales) en un informe preciso señaló una tras otra las causas originarias de la desocupación. Todo esto muy útil, muy interesante. Pero ¿los remedios? También fueron indicados y aparecieron en forma de dos tesis. La tesis de los obreros consistía en pedir “una juiciosa disminución de la jornada de trabajo o de la semana de trabajo teniendo en cuenta el aumento del rendimiento obtenido por el perfeccionamiento de los métodos de producción y la búsqueda de los medios más apropiados para elevar la remuneración del trabajo en los países en que ella es actualmente más insuficiente a fin de eliminar un factor inadmisibles de concurrencia y para aumentar la capacidad de consumo de ciertos mercados.” Si redujéramos el párrafo a una línea diríamos: menos jornada y más salario. La tesis patronal es la opuesta: “reducir los costos de producción y los gastos de distribución a fin de obtener por razón del aumento del poder de compra de los consumidores un aumento en la salida de los productos.” Y como una disminución en los costos de producción puede lograrse sea por la rebaja de los salarios, sea por el aumento de la jornada, innecesario parece decir que la tesis patronal aparece como diametralmente opuesta a la tesis obrera. Prescindimos del debate de ambas tesis en la conferencia internacional del trabajo realizada en el curso de este año 1933. Lo que nos interesa decir es que, en nuestro concepto, la discusión de ambas tesis ha sido y no podía ser sino puramente teórica. Tan teórica, que los obreros no han tenido inconveniente en decir que si tuvieran la seguridad de que la rebaja de salarios traería aparejada la solución de la desocupación, la aceptarían. Los patronos, por su parte, han dicho que si tuviesen la certeza de que la reducción de la jornada y el aumento de salarios resolviese el problema, lo harían. Nótese —porque ello es interesante— que una y otra tesis coinciden

en la necesidad de aumentar el poder de compra como estimulante de la actividad económica. La discrepancia está en los medios.

*Teoría y práctica.*

De la discusión teórica se pasa ahora a la experimentación práctica. Se la está realizando ya, desde hace unos meses, en Estados Unidos. Se conocen las circunstancias económicas y financieras de aquel país en el momento en que el presidente actual se hizo cargo del gobierno. Desde el punto de vista del problema que nos ocupa, doce millones de obreros sin trabajo. En el orden de las ideas, un cambio radical. Aquel país, enemigo de los seguros sociales, vió sancionar en uno de sus Estados, Wiscousin (año 1932) nada menos que una ley sobre seguro de desocupación, gravando con una cotización de un 2 % sobre el monto de los salarios que abona, a todo patrón que emplee más de 10 obreros. Todo esto no ha sido sino la razón o el prólogo de la ley cuyo proyecto presentó el presidente Roosevelt en mensaje de 17 de mayo de este año, que la Cámara de diputados aprobó casi de inmediato (26 de mayo) por una gran mayoría y que el senado, más conservador, sólo aprobó el 13 de junio por 46 votos contra 39. Es una ley que tendiendo a reanimar la industria nacional, tiende a eliminar la desocupación. Es la "National Industrial Recovery Act" (en abreviación, "N. I. R. A.") en la que el mundo entero tiene sus miradas fijadas. Es la ley que constituye, como hemos dicho antes, una de las más grandes experimentaciones económicas de los últimos tiempos.

*Los propósitos.*

Roosevelt, en una de sus declaraciones posteriores a la sanción de la ley, hay explicado sus alcances. Ha dicho: "La ley que acabo de promulgar está destinada a dar trabajo a los obreros, a permitirles adquirir una mayor cantidad de productos agrícolas y de artículos industriales y a colocar a la industria en actividad. En mi discurso inaugural he dicho que nadie morirá de hambre en este país. Me parece claro que aquellos negocios que tienen como base el pago de salarios insuficientes a los obreros que emplean no tienen ningún derecho a continuar existiendo en este país. Cuando me re-

fiero a negocios, entiendo lo mismo al comercio que a la industria. Cuando hablo de trabajadores, me refiero a todos los trabajadores: lo mismo a los que llevan cuello postizo que a los que visten blusa azul. Cuando hablo de salarios que permitan vivir entiendo algo más que salarios que simplemente aseguran la subsistencia. Me refiero a salarios que aseguran una existencia decente. En el total de la industria, el pasaje de los salarios de hambre y de los empleos de hambre a los salarios que permiten vivir y a mejorar condiciones del empleo regular puede ser logrado, en gran medida, por medio de un pacto industrial que todos los empleadores deben firmar. Está en su gran interés hacerlo porque la existencia decente de una población de 125 millones de personas significa la apertura para la industria del más rico mercado que el mundo ha conocido. Es la única manera de utilizar la mejor capacidad de nuestros establecimientos industriales. Tal es el principio que informa a esta ley, la más importante que haya jamás adoptado el congreso." ¿Podía ignorar Roosevelt que siendo el salario uno de los elementos del precio de costo su aumento tendrá su repercusión en el precio de venta de los artículos? No. "No ignoro — dice en una entrevista concedida al "The United States New" (17 de junio de 1933) — que el aumento previsto en los salarios puede provocar un aumento en los costos de producción, pero he pedido a los industriales demorar en todo lo posible el aumento correspondiente a los precios, aun a costa de ganancias inmediatas, que deben buscar más bien en un mayor aumento en el volumen de las ventas, a fin de que las ofertas del aumento del poder de compra puedan manifestarse plenamente en el mercado". Eso es algo de lo que ha dicho el presidente. El general Johnson, designado por Roosevelt administrador general del nuevo sistema, ha expresado conceptos no menos interesantes. "La ley contiene un llamado a la conciencia y a la opinión. Un llamado a los buenos instintos de nuestro pueblo, al que jamás se ha hecho un llamado en vano. Equivale a una prueba de patriotismo. Es el momento de demostrar la fe de nuestros antepasados y nuestra fe en nosotros mismos. Constituimos un pueblo habituado por la democracia al propio control, capaz de unir su capacidad de compra, su potencia de trabajo, su poder de organización para aplicar este gran pacto nacional con el vigor y con la determinación pero también con la sangre fría y la lealtad que deben siempre caracterizar a la vida americana".

Digamos, en una frase, que lo que se busca es igualar la capacidad de compra con la de producción. Naturalmente un ideal en la economía de un país. Ni superproducción ni subconsumo, sino líneas paralelas.

*Los medios.*

Expuestos los propósitos de esta ley que, según uno de los comentaristas constituye un compromiso de honor entre el presidente y los industriales, digamos algo sobre su mecanismo. Cada profesión o rama de producción queda "invitada" a formular, para dicha rama, un código (reglas) de competencia leal. Este código puede prever, entre otras cosas, un intercambio de información, la organización de cooperativas de los mercados, la standardización en el tipo de los productos, la simplificación en los procedimientos, la fijación de los precios. ¿No recuerda esta enumeración, un poco, a algunas de las actividades de las Corporaciones de la Edad Media, muertas legalmente primero por el edicto de Turgot y más tarde por la ley Le Cheppelier? Pero, especialmente, deben señalar estos códigos la jornada máxima y el salario mínimo de esa rama industrial. Formulado el código, el presidente, en su caso, lo aprueba. Aprobado, tiene para los miembros de esa profesión, el valor de ley. Los liga, los obliga, jurídicamente los vincula. Si los miembros de la profesión no se ponen de acuerdo en la preparación del código, o si voluntariamente no lo presentan de *motu proprio*, es entonces el presidente quien se los dicta e impone. La autonomía de la voluntad desaparece y es substituída por la imposición. El código no se aprueba o no se impone sino cuando sus bases consultan tres intereses diferentes: a) el de los industriales; b) el de los obreros o empleados; y c) el de los consumidores. Todos los factores que integran el ciclo económico aparecen así contemplados. Ante la posibilidad de que un código de esta naturaleza termine por ser un instrumento creador de un trust, la ley toma sus medidas. Si crea un monopolio, si facilita la opresión de un grupo cualquiera, si van a gravitar sus consecuencias sobre los consumidores, no es aprobado. En la base de las negociaciones entre obreros y patrones de una rama industrial, aparecen los contratos colectivos. Estos son, como quien dice, la columna vertebral del sistema: mutuo acuerdo entre patrones y mutuo acuerdo, después, entre patrones y obreros. Tal es la sínte-



sis de la N. I. R. A., faltando agregar — y el detalle no es pequeño — que el Estado, que desea estimular la actividad privada, hace su valioso aporte: 3.300.000.000 de dólares para realizar un vasto programa de obras públicas. Predica con el ejemplo.

*Fuerza moral.*

La principal sanción — no la única — que se tiene en vista para el cumplimiento de esta ley reside en la fuerza moral de la Nación. Se pone en juego, pues, la poderosa palanca del factor psicológico. Las casas comerciales o industriales que están cumpliendo el sistema, reciben la insignia del “Aguila Azul”. En Rusia, algo parecido. Las fábricas son obsequiadas, para que sea colocado en sitio exterior visible, con un emblema que traduce mérito o desmérito, según que hayan alcanzado la cifra de producción que se les ha asignado por las autoridades, la haya sobrepasado o se hayan quedado más atrás. Cuando en el frente de una fábrica rusa está pintada una tortuga es porque el ritmo de trabajo que reina en su interior no puede ser más lento y pesado. El “águila azul”, en Estados Unidos, equivale a un llamado al consumidor. Es una recomendación en favor de la casa que la ostenta y en detrimento de las similares. Es, en consecuencia, un *boycott* legalizado, como que viene por imperio de la ley. La experiencia dirá el valor práctico de este llamado a la fuerza moral. ¿Se decidirá el comprador de un artículo por adquirirlo, a mayor costo, en una casa con “águila azul” o preferirá comprarlo más barato en una casa que carece de tal símbolo? ¿Será el consumidor, en definitiva, el que tenga en sus manos el secreto de la supervivencia o de la desaparición de una concurrencia desleal basada en la diferencia de los salarios? La fuerza moral, como sanción penal, no era antes de ahora desconocida en aquel país. La ley de salarios mínimos de Massachussets, en parte, no recurría sino a ella. Un comité mixto los señalaba y ese comité enviaba a los diarios, para su publicidad, el nombre de los industriales y comerciantes que pagaban a sus obreros un salario menor. Era la única pena. Por cierto que los tribunales establecieron que un diario que se negaba a publicar tales nombres no cometía delito de desacato...

*Cambio fundamental.*

Una de las bases de la N. I. R. A. es, pues, el establecimiento de los salarios mínimos. Para quien no está enterado de la historia del salario mínimo en Estados Unidos tal base no tiene ninguna importancia, por lo que conviene decir dos palabras siquiera sobre el particular para destacar el valor del hecho.

La legislación sobre el salario mínimo comenzó en aquel país en el año 1912 y en 1915 ella fué establecida en quince Estados. Cubría únicamente a mujeres y niños porque en aquella Nación se estimó siempre que el obrero mayor de edad no era un incapaz y que en su beneficio no podía jugar, en consecuencia, la función de tutela del Estado. Los obreros mismos no vieron nunca con simpatía una ley sobre salario mínimo. Les parecía una peligrosa intrusión de la administración en sus asuntos. En ocasiones repetidas la poderosa Federación Americana del Trabajo se expresó en ese sentido. Sus preferencias iban hacia el salario mínimo pero fijado no por la ley sino por obra de los contratos colectivos de trabajo. Los tribunales locales declararon tales leyes contrarias a la Constitución y la Corte Suprema, particularmente en sus sentencias de 1923, dió muerte por razón de inconstitucionalidad a tales leyes. "Se privaría — dice uno de los fallos del más alto tribunal judicial de aquel país — del resguardo más sagrado que le acuerda la Constitución al quitar al ciudadano el derecho de contratar libremente y vender su trabajo por el salario más elevado que su habilidad y eficiencia personal puede procurarle. El trabajador quedaría reducido a un autómeta, a una mera criatura del Estado. Sería paternalismo en el grado más elevado y la lucha de siglos para establecer el principio de que el Estado existe para los ciudadanos y no los ciudadanos para el Estado quedaría eliminado". Así, pues, poco menos que de golpe, se pasa de una situación de inexistencia legal del salario mínimo a una situación en que el establecimiento del salario mínimo aparece como la columna vertebral del nuevo sistema: mínimo para los obreros, 0.40 dólar la hora, con excepción de aquellos que ganaban menos en 15 de julio de 1929 y que no podrán ganar menos de 0.30 por hora. El salario mínimo semanal de los empleados, variará según la población de la ciudad en que trabajan, llegando hasta ser de 15 dólares en las ciudades de más de medio millón de habitantes. Recorde-

mos, como antecedente, que esta cifra de 15 dólares fué establecida ya en el año 1921 por la comisión de salarios mínimos de Massachussets y rebajada a 13.50 dólares para 1927. Se vuelve ahora a ella.

### *Conclusión.*

Volvemos a las líneas iniciales. Una magna experiencia se está realizando en un magno laboratorio humano. Es demasiado temprano — la ley tiene fijada una duración de dos años — para intentar siquiera hablar de sus resultados. A través de los telegramas de nuestros diarios nos es dado ya conocer los juicios de los impacientes. No asignamos ningún valor ni a aquellos que nos dicen “que quince días después de la sanción de la ley la situación ha mejorado al extremo de que 300.000 obreros han hallado trabajo” ni a aquellos (sep. 24) que afirman que “los resultados demuestran que Roosevelt se ha equivocado fundamentalmente en su plan y honestamente debe confesar su equivocación al país”. Por anticipados estos juicios carecen de todo valor serio, lo mismo en el elogio que en la crítica. No basta asistir como testigo a esta experiencia. Menester es, en efecto, saber discriminar los diversos factores en juego, aislarlos, determinar, en el conjunto, el papel que cada uno de ellos ha jugado. Si en el empeño de hacer renacer la quebrantada economía de Estados Unidos sólo actuase la ley en cuestión, la tarea sería relativamente sencilla. Pero la ley no está sola sino que aparece vinculada y condicionada por otras medidas que en su conjunto pueden influir favorable o desfavorablemente sobre ella. Dar su parte, en este experimento, a cada una de estas leyes no será, por cierto, tarea fácil. ¿No es corriente, acaso, en presencia de una única y simple experimentación social hallar encontrados juicios respecto de sus resultados por parte de observadores colocados en el mismo plano e igualmente desprovistos de prejuicios? Antes de llegar a los resultados, que necesitan la perspectiva que sólo la distancia del tiempo puede dar, una afirmación es posible: la de que en Estados Unidos se realiza un experimento social de vastas proporciones. Los hombres de buena voluntad no pueden sino tener el deseo de que el mejor de los éxitos corone las atrevidas concepciones de su autor.