



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



# La desocupación

Unsain, Alejandro M.

1932

Cita APA: Unsain, A. (1932). 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



Capítulo I - GENERALIDADES

Introducción.- La desocupación, en general, no es solamente un fenómeno moderno; es y ha sido un problema de todos los tiempos; pero, evidentemente, el de hoy presenta características que lo hacen distinto del de ayer, diferencias específicas que nos permiten asegurar que existe un fenómeno moderno de la desocupación.

¿Cuál es la más acentuada diferencia que existe entre la desocupación del pasado y la del presente? El carácter "cíclico y creciente" que acentúa la desocupación moderna.

El "parado" no es una creación de nuestro siglo: la historia nos dice que todas las edades conocieron más o menos intensamente, pero siempre periódicas, las tragedias y las miserias que tiene que soportar el hombre que, teniendo voluntad y siendo apto para trabajar, no encuentra ocupación.

¿A qué factor, sino a éste, se deben los grandes movimientos migratorios de la Edad Antigua; los pueblos en masa que buscan tierras aptas para el cultivo; el viaje de Moisés en busca del Canaán; las guerras y ya en nuestros tiempos las barreras como obstáculo a la inmigración?

En el Egipto antiguo de los faraones existían graneros destinados exclusivamente a reservas en caso de crisis, con los que se suavizaba la situación del pueblo en épocas malas. No hay, claro está, un criterio diferencial: lo mismo se ayuda al inválido, que al parado y cualquier otro que lo necesite.

Abundan, repetimos, en la Historia, ejemplos que permiten afirmar que la desocupación es un fenómeno exclusivo de nuestra época: si ha existido,

pero sin el carácter que actualmente tiene, de crónico y creciente. Esa doble cualidad es lo que nos hace asignarle al problema de la desocupación, una gravedad de la que antes estaba desprovisto.

Diremos, en consecuencia, que el paro actual es crónico y creciente.

Es crónico, por oposición a lo que ocurría antaño en que la desocupación era algo así como un accidente en la vida del individuo y, decimos que es creciente, en razón del aumento efectivo que nos denuncia la estadística diaria del número de individuos que han sido trabajadores, que no tienen trabajo y que no pueden hallarlo.

Una nueva característica tiene el fenómeno, observándolo tal como se presenta en la actualidad: es general o, más propiamente dicho, es universal, queriendo significar con ello que él, no se circunscribe a uno o varios radios o a una o varias zonas geográficas, sino, por el contrario su influencia se hace sentir, con mayor o menor intensidad en todo el mundo.

Tenemos ya fijadas las tres características del paro moderno, que es - según hemos dicho- crónico, creciente y universal, triple conjunto de circunstancias de donde deriva la gravedad que hace siniestro este mal, en su también triple aspecto de político, social y económico.

El siglo XIX que marca el principio del recrudecimiento del "sin trabajo", es también un serio aviso a los hombres y a los Estados invitándolos a que se avoquen sin tardanza al estudio de tan vital asunto, en busca de soluciones preventivas y represivas; es un llamado insistente que de ser escuchado evitará muchos dolores al mundo, pero que, en caso contrario, precipitará acontecimientos fá-

ciles de preveer, pero, ya tarde, difíciles de solucionar.

Hoy muchos sociólogos afirman, quizás con razón, que el trabajador tuvo una era de paz y tranquilidad durante la Edad Media, viviendo asegurado contra la miseria, protegido por las reglamentaciones de las tan famosas como discutidas corporaciones. Epoca ya lejana y de difícil restauración, sólo nos ha dejado un recuerdo y una experiencia: la importancia que en la condición obrera tiene la regulación de la oferta y de la demanda de la mano de obra, esto es, exactamente lo que hoy no sucede, ya que nuestros sindicatos modernos han perdido el control sobre el mercado; en nuestro siglo, la condición de la vida obrera es diametralmente opuesta, casi podría traducírsela en un estado permanente de inseguridad. Nuestros trabajadores actuales pasan su existencia en un estado constante de pobreza; el obrero mantiene con su labor de todos los días, la pobreza de su hogar, pero el menor accidente en su vida lo lleva irremediabilmente de esa triste situación a una de desesperada miseria.

La legislación obrera, la ciencia moderna que tantos males particulares de la clase trabajadora ha conseguido extirpar o cuando menos, amortiguar, la legislación que ha previsto el accidente, el salario mínimo, que ha reglamentado el trabajo de las mujeres y de los niños, que ha establecido una jornada máxima de trabajo, nada o casi nada ha hecho para garantizar el derecho que a la vida tiene el desocupado. Al tratar del seguro contra el paro, tendremos oportunidad de establecer la nómina de aquellos países que han dado al problema, soluciones legislativas.

En los estados modernos, el niño tiene asegurado su nacimiento normal, pues para ello existen las maternidades

públicas, el enfermo, asistencia médica y farmacéutica gratuita en los hospitales, también públicos, y en las mutualidades privadas, el inválido tiene asilos; en el estado moderno, hasta donde el vago tiene un refugio, sólo el desocupado, que no es ni inválido ni enfermo ni vago, queda librado a su propia suerte o, condenado a vivir de la misericordia de sus semejantes, de la caridad, de la limosna que denigra, que humilla a quien sólo pide trabajo, a quien sólo reclama su puesto en el ejército de los productores.

La influencia de la desocupación en la vida de los pueblos es enorme. -Retrasa la evolución económica de los países. Esa caravana de individuos consumen y, muy a pesar de ellos, no producen. El presupuesto de la familia obrera, donde el hijo no tiene ocupación, pierde, si es que lo tenía, el equilibrio <sup>de los</sup> a costa de tantas necesidades sacrificadas; ese hombre sin trabajo gravita sobre los ya reducidos recursos de su hogar, come del alimento que ganan trabajosamente sus hermanos, sus hermanas, su padre y, no pocas veces, hasta su madre y, a pesar de su empeño de ser útil a los suyos, con el correr del tiempo se convierte para el espectador y hasta para sus propios familiares en el "vago de la familia". -Tan terrible es el mal que hasta sus condiciones morales pueden inspirar desconfianza.

El paro implica una disminución en el bienestar colectivo; el parado no compra, no gasta, no tiene dinero que invertir, es un elemento negativo en el consumo, o cuando menos es un sub-consumidor; decreciendo el consumo, decrece la producción, el número de fábricas en actividad disminuye y, en consecuencia, el número de obreros ocupados decrece también. Si seguimos atentamente esta evolución, se llega a sentir una premisa llena de terribles presagios: el paro, engendra el paro.

La nueva condición en la que se encuentra el hombre sin trabajo, modifica sus aspiraciones, destruye sus virtudes, robustece sus defectos y lo llenan de malas decisiones.- Ese hombre hasta ayer útil para sí, para los suyos y para la sociedad, ha sufrido una metamorfosis; su desesperación lo ha llevado a ser un enemigo del orden, de la tranquilidad de los semejantes con quienes convive y , hasta enemigo de sus propios compañeros de clase que ven reducirse sus salarios por efecto de la demanda de trabajo que hace un individuo, miles de individuos que sólo aspiran a una remuneración capaz de amortiguar los dolores del hambre.

La desocupación ataca , asimismo, las aptitudes profesionales; el ebanista, medio obrero y medio artista, en un momento dado, si no quiere perecer de hambre, se verá obligado a aceptar cualquier trabajo en desmedro de sus buenas condiciones y perdiendo toda la ciencia de su oficio adquirida después de muchos años de aprendizaje, en tal forma que quedará convertido en un trabajador no profesional, en un mal ebanista.

Y la situación empeorará: el obrero que llegó a tener la aspiración de la pequeña vivienda propia y que vio realizado su sueño, al perderla, habrá sacrificado inútilmente su esfuerzo generoso y todas las privaciones que concentra cada ladrillo de la casa, que ya no es suya; el que redujo sus más indispensables necesidades porque poseía el buen hábito del ahorro, presenciara angustiosamente como sus esfuerzos se esterilizan por efecto de la desocupación y como, en poco tiempo, su pequeño capital se ha ido reduciendo hasta desaparecer, y finalmente, aquel otro que guiado por un sentimiento de responsabilidad y previsión, velando por el porvenir incierto de su mujer e hijos, suscribió una póliza de seguro, verá también prescribirse sus derechos

por no poder hacer frente al pago de las primas.

La crudeza con que la necesidad se presenta, prostituye sentimientos antes sanos, aumenta el número de los descontentos, fomenta el endiosamiento de los embaucadores y las estadísticas con sus índices crecientes, como argumentos incontrovertibles, nos indican el aumento de los suicidios y de los movimientos sediciosos, se enriquece la crónica roja, recrecece la delincuencia, la mendicidad, el alcoholismo, y aumenta la mortandad.

Todas las conquistas obreras se pierden en el momento de la desocupación, todas las mejoras que tantos esfuerzos, que tanta sangre y vidas han costado, se desvanecen; los parados se ven obligados a hacerles ruinoso competencia a sus compañeros de causa y, esta competencia es de tan deplorables resultados que en ella no triunfa el mejor ni el más capaz, sino el más necesitado que por esta misma razón acepta trabajo, cualesquiera sean las condiciones que le son impuestas. Una sola idea le domina: ¡vivir, vivir de cualquier modo, pero vivir; - Y ni siquiera su aptitud es censurable: ese hombre tiene que vivir, es el instinto de conservación innato en él que lo hace claudicar de sus más caros principios.

La influencia del fenómeno en la marcha política de los pueblos es harto conocida para insistir sobre ella.- Los gobiernos más sólidos se sienten tambaleantes, la inseguridad, la intranquilidad que cunde rápidamente, hace que la obra de tantas generaciones resulten infecundas y, es este el momento propicio para la aparición de los políticos deshonestos que triunfan frente a las muchedumbres ya incapaces de razonar, políticos que su paso en la vida pública destruye mucha obra buena realizada y deja en pos una pesada herencia de males que necesitan del trabajo laborioso de muchos años del pueblo para levantarla.

El derrumbe en sus cuatro aspectos de individual, económico, social y político se evidencia día a día hasta que se toman medidas para detenerlo o, hasta que se generaliza por no haberse tomado esas precauciones, por haberse abandonado a la más cómoda que filosófica máxima "laissez faire, laissez passer", de los fisiócratas.

Todos los cimientos en que descansa la sociedad pierden su solidez y el escenario que presenta el mundo es de una innegable confusión.

A todo esto y mucho más nos puede llevar la desatención sistemática al problema; pero felizmente, el clamor cada vez más sensible ha hallado eco en algunos hombres de gobierno que han ensayado a veces con éxito y a veces sin él, algunas medidas que señalan por lo menos una manifiesta reacción, en la que, sin ser optimistas, debemos cifrar fundadas esperanzas.

Pero mucho queda aún por hacer en esta cuestión.- Los no intervencionistas estiman que en este asunto, como en todos los otros de carácter social, nada tiene ni debe hacer el estado, pero la tesis opuesta, más aceptable, sostiene que el estado no puede mantenerse en esa impasibilidad frente a situaciones que como éstas lesionan su organismo; deben remediar estos males - diremos, capitales - y tutelar los intereses de los desocupados ya que reclaman y, con derecho, una protección igual que la que se brinda a las mujeres y niños porque, siendo hombres sin trabajo, son más débiles que aquéllos y están expuestos a una más fácil explotación.

¿Qué es un desocupado? - El lenguaje común encuentra sinónimos abundantes al vocablo desocupado.- Para la generalidad de las gentes, la misma cosa es un parado que un inválido, enfermo, anciano, mendigo o vago.- Esta confusión tan frecuente nos obliga a fijar las características pre-

8  
plazas del parado.

Un trabajador sin ocupación, aunque a primera vista no lo parezca puede ser y puede no ser un desocupado: debe coexistir con la situación de paro una voluntad de trabajar.- El hombre que ha quedado sin plaza en la fábrica pero que nada hace para recuperarla o procurarse otra, no es un parado, es sencillamente un vago.- Luego, una primera circunstancia es exigible: que haya por parte del obrero que antes tenía un empleo y que ahora carece de él, la voluntad de trabajar.

Pero no es suficiente que estemos frente al caso de un obrero sin ocupación y con voluntad de trabajar, para que se le pueda comprender dentro de la clasificación de parado; es necesario además que posea aptitud para realizar un trabajo.- Un inválido, un enfermo, un hombre ya anciano, generalmente se encuentra sin ocupación y hasta, podemos suponer, con deseos de obtenerla, pero sus condiciones físicas no se lo permiten y, en este caso, estaremos siempre en presencia de un inválido, de un enfermo o de un anciano al que no podremos tenerlo en cuenta como desocupado.-

En consecuencia, tiene que concurrir una nueva circunstancia: que el obrero sea apto para el trabajo.

Fijadas estas características y, antes de estudiar situaciones que algunos autores las asimilan al paro y otros no, trataremos de dar una definición completa de lo que debe entenderse por desocupación y, diremos: "que es la situación en que se encuentra un individuo habitualmente con ocupación que, teniendo voluntad y aptitud para trabajar, no consigue un empleo suficientemente remunerativo."

Decimos "habitualmente con ocupación", pues si no se estableciera esta característica, se confundiría al vago

con el desocupado y,decimos "empleo suficientemente remunerativo" por cuanto estimamos que si un obrero profesional se ve obligado a trabajar de peón,por ejemplo,por un salario mucho más bajo del que antes gozaba es,y así debe entenderse,un desocupado,a pesar de estar en ese momento trabajando.

Según un autor nacional,el paro forzoso "es la supresión o disminución de trabajo,con supresión o disminución de renta,en un individuo habitualmente ocupado y que tiene voluntad y capacidad de trabajar".-

El parado es -según otros autores - un individuo que,capaz de trabajar y deseándolo,no halla ocupación en relación con sus fuerzas y sus conocimientos profesionales.

Al tratar del seguro contra el paro,estudiaremos más detenidamente la situación del obrero profesional cuando,siendo parado,hay sin embargo demanda de brazos,pero para realizar trabajos ajenos a los de su especialidad.

Se discute en doctrina,si un obrero en huelga o en lock-out debe considerársele o no,parado.Algunos autores sostienen la tesis de que el obrero huelguista debe ser considerado como parado pues,si ese no fuera el criterio se le quitaría al proletario la única arma eficaz que puede esgrimir cuando las exigencias patronales son exorbitantes y,que así también debe considerársele en caso de lock-out,ya que tal situación proviene de un acto unilateral,ajeno a la voluntad de los obreros.Una doctrina intermedia sostiene que el huelguista no es un parado ya que al decretarse la huelga se hace pública la intención de no trabajar.Esta teoría acepta como parado al obrero en lock-out,por análogo razonamiento.

Finalmente,la tesis patronal se afirma en el concepto de que ya se trate de un huelguista o de un trabajador en lock-

out, ese obrero no puede ser calificado de parado; el huelguista por las mismas razones expuestas precedentemente y, en el segundo caso por que la medida patronal, ha sido impuesta por los mismos obreros, con sus exigencias.

La tendencia de las disposiciones legales existentes en algunos países, nos hace pensar que el obrero que rechaza un empleo o una fábrica o empresa, cuyo personal se encuentra en huelga o que se encuentra afectado por un lock-out, no pierde por ello su calidad de parado involuntario.

Fácilmente se alcanza el resultado de una doctrina en contrario. Los patronos poco honestos se servirían del lock out para reemplazar sus obreros por otros a quienes pagaría menores salarios y someterían a condiciones de trabajo arbitrarias y, las huelgas perderían su eficacia como instrumento de lucha, si otros trabajadores ocuparan las plazas de los huelguistas.

Aunque la mayoría de las legislaciones guardan silencio respecto de este asunto tan importante, otras, como la checoeslovaca, por ejemplo, establecen terminantemente que en tal caso el obrero que rechaza la plaza en esas condiciones ofrecida, sigue siendo considerado como parado involuntario.

La cuestión es sumamente delicada, por cuanto una disposición legal en uno u otro sentido, favorecería a una u otra de las clases en lucha.

Repetimos que no insistiremos más respecto de este punto, en virtud de que el será estudiado con toda amplitud al analizar la definición del riesgo en el seguro contra el paro forzoso.

Decimos " causas " y no causa. Un problema tan complejo como el que tratamos, de repercusiones tan amplias y distintas, debe evidentemente ser causado por una numerosa serie de heterogéneos factores.-

El fin que se persigue al estudiar la desocupación, es un fin utilitario; es remediarla, es encontrar los medios para combatirla y nada dará mejores resultados que la supresión de todo aquello que la crea, o que por lo menos concurre a mantenerla.- De ahí la importancia que para nosotros reviste el estudio de las causas del paro forzoso, que como ya hemos dicho, son varias.

El Departamento de Trabajo de Francia confeccionó en el año 1893 un cuadro donde se agrupaban en forma factorial, pero demasiado sintéticamente las causas del paro; ensayos análogos hicieron varios autores, entre los que merece destacarse el formulado por Lavergne y Henry.- Nosotros, a fin de poder presentar lo más claramente posible la influencia de cada factor, no nos someteremos a la rigidez de ninguna de esas clasificaciones y trataremos independientemente cada una de las causas del paro forzoso.-

EL MAQUINISMO. Este es un fenómeno propio de nuestro siglo. ¿ Es un mal? - ¿ Es un bien? - La discusión no está agotada.--

Mientras los obreros en general, acusan a las máquinas como responsables únicos de todas sus miserias, autores y economistas - algunos de los cuales nada tienen de conservadores - proclaman entusiastamente las virtudes del sistema. La Rusia Soviética parece inclinada en favor de la máquina, así por lo menos lo hace suponer su plan quinquenal.

Los ejemplos, por otra parte, son contradictorios:

12

Mientras Estados Unidos triunfa industrialmente, Inglaterra también mecanizada, pierde terreno en sus conquistas económicas.--

En Alemania la explotación en general se hace con máquinas y Alemania tiene una cifra considerable de desocupados, en la Argentina, no hay - puede decirse - maquinismo y también existen desocupados.

Mientras algunos autores afirman categóricamente que se está en el punto máximo de la utilización de la máquina, no son pocos los que con igual convencimiento, aseveran que nuestra época coincide con el momento malo de la transición: en otras palabras, que no se ha llegado aún al verdadero maquinismo.

Pero lo que no se puede negar, porqué la observación diaria nos lo dice, es que la máquina desaloja poco a poco de la fábrica al obrero.- Ella produce durante todo el día, el rendimiento de su primer hora de trabajo coincide con el de la última, no se cansa y trabaja más uniformemente, reduce las necesidades del local y disminuye los precios de costo, o lo que es lo mismo, aumenta las ganancias debidas al capital.

No hay que ir muy lejos para encontrar ejemplos que nos den la razón: en la Argentina, donde el maquinismo está en embrión, en nuestra propia ciudad de Buenos Aires, el público se conmovía, no hace muchos meses, ante la noticia de que una vieja empresa despedía cientos de empleados que eran sustituidos por máquinas.--

Y la gravedad que ya por sí comporta tal situación es mayor, si observamos que el furor por la máquina crece en épocas de crisis, en momentos en que los patrones tratan de reducir sus gastos, en momentos en que el encontrar una nueva ocupación no es tarea fácil, ni

muerte de todos los días.-

Si admitiéramos que una máquina nueva en un taller reemplaza a cinco obreros, lo que no es mucho admitir y, si suponemos asimismo que cada uno de esos obreros, ahora desocupados, mantenía con su salario tres personas (mujer y dos hijos) que es lo que normalmente se calcula, la máquina, en el caso que ponemos por ejemplo, causaría veinte víctimas. - (Los 5 obreros y 15 familiares)

El maquinismo en la actualidad no puede dejar de ser considerado como uno de los factores que más amenazan la tranquilidad del trabajador.-La espada de Damocles de hoy, es un artefacto lleno de tornillos, de bulones y de poleas.....-

Sin embargo, la confusión aparece ante las autorizadas palabras llenas de esperanza, y a veces de fuerza convincente, de hombres de estudio, conocidos como justos y como sabios, algunos de los cuales han dedicado a estos problemas toda una existencia, autores y sociólogos que rechazan categóricamente todas las imputaciones que se le hace hoy día al maquinismo, como principal causa de la desocupación.

Pero si la máquina no actuara directamente en esta cuestión, ¿puede negarse que ella contribuye con la superproducción que crea a producir la crisis?- Y siguiendo este raciocinio, ¿las crisis no son también causas generales de la desocupación?.-

Estados Unidos que según la opinión más común debe su vertiginoso progreso al maquinismo, ¿debe sí o no, también, al maquinismo la numerosa legión de desocupados que habitan su territorio?.-

La máquina en un país que comienza a ser industrial es un medio represivo del paro.-La instalación de fábricas, la multiplicación de las mismas para la integración,

hace que aparezca una gran demanda de brazos.-Si en ese país que empieza su movimiento industrial existía ya la desocupación, la máquina esta vez ha hecho desaparecer o por lo menos disminuir el número de los parados.-Pero cuando se llega al apogeo industrial, cuando el perfeccionamiento de la máquina ha simplificado tareas, ha acortado el tiempo necesario para la producción de los artículos, el proceso inverso aparece; renace la desocupación y la provoca o la acrecienta en el exterior.

¿ Qué otra cosa sucederá si Rusia consigue llevar a buen término su plan quinquenal?.-Los talleres darán trabajo a toda la masa obrera rusa, vendrá la superproducción con su obligada consecuencia, el "dumping"; mientras el número de productores aumentará, el número de consumidores decrecerá; fábricas rusas o las preexistentes en otros países que se dedican a la fabricación de un mismo artículo deberán cerrar sus puertas; si ello ocurre en Rusia, allí reaparecerá la desocupación, si en este país, las empresas industriales se consiguen mantener, serán las fábricas de extranjero las que se verán obligadas a suprimir personal, o lo que es lo mismo, la desocupación se habrá desplazado hacia estos países.-

Recordemos a propósito del punto que estamos estudiando que, durante el régimen de las corporaciones, se reglamentaba, entre otras cosas, la clase de herramientas que debían utilizarse en la producción, en tal forma que nadie pudiera beneficiarse con la invención de otras nuevas, en detrimento de sus colegas de oficio.-

Finalmente, en un libro recientemente aparecido, su autor asegura que ya en la antigüedad se conocieron im-

portantes adelantos mecánicos, pero que no se utilizaron precisamente con el ánimo de impedir la aparición de desocupados.-

Pero queda en pie el interrogante: ¿El maquinismo es o no causa de paro forzoso?.-

No nos atrevemos a profundizar la cuestión.-Nosotros, sinceramente, a pesar que más nos agradaría poder decir lo contrario, creemos que sí, que, por lo menos matemáticamente, si una máquina -para seguir con el ejemplo ya citado- desaloja de la fábrica a cinco trabajadores, el número de los desocupados habrá, evidentemente, aumentado en cinco unidades.-

*Por lo tanto, el aumento del estándar de vida, trae consigo que sean necesarias nuevas máquinas y por lo tanto se crean nuevos puestos de trabajo.*

LA RACIONALIZACIÓN.- No podemos dejar de hablar de la racionalización, aunque sea brevemente: al hablar del maquinismo, hablamos un poco también de este fenómeno.-Es que una y otra cosa son como las dos ruedas de un mismo eje: maquinismo es lo particular, racionalización es lo general.-

Por efectos de este nuevo sistema, en Estados Unidos la producción -según la memoria del Director del Bureau International du Travail, correspondiente al año 1930 -habría aumentado en el año 1927, comparándosela con la de 1914, en las proporciones que se expresan en el cuadro que seguidamente reproducimos; donde figuran por orden decreciente de aumento las principales actividades industriales del país a que nos venimos refiriendo.-

INDUSTRIAS	AUMENTO %
Mataderos y fábricas de conservas.....	26
Refinerías de azúcar.....	33
Fábricas de papel.....	40
Curtiembres.....	41
Fábricas de acero.....	46
Fábricas de cemento.....	54
Molinos.....	59
Refinerías de petróleo.....	82
Altos hornos.....	103
Fábricas de automóviles.....	178
Fábricas de Pneumáticos.....	292

Después de leídas estas cifras, parece innecesario significar la importancia que como causa de la desocupación puede tener y tiene la racionalización.-

Este fenómeno, como el taylorismo, tienden, como ya sabemos, a que la producción se efectúe en la forma más "racional", más científica posible, con supresión de todo desgaste, gasto y destrucción de riqueza.-

Y dice el informe citado: "¿No debe aplicarse la racionalización al conjunto de la economía, a fin de evitar todo despilfarro inútil, y, por consiguiente y en primer lugar, evitar el despilfarro tan grave que significa el paro de los trabajadores?".-Y agrega: "¿No habrá, como alguien ha dicho, qué racionalizar a la racionalización?".- Creemos que sí: la racionalización actual es causa importante del paro forzoso porque está exclusivamente encami-

nada en el sentido de la producción, pero si ella se encaminara también en el sentido más general, menos egoísta de la racionalización colectiva, sus efectos no serían los expuestos.-

LAS CRISIS ECONOMICAS.- Esta es, sin duda, la causa más importante del paro forzoso.- Cuando un país atraviesa por un estado de crisis general, sobre todos sus habitantes se hace sentir, pero, probablemente, es el trabajador quien sufre más reciamente las consecuencias de este estado de cosas.-

Llegado el momento en que las empresas industriales técnicamente organizadas se ven, por efectos de la crisis obligadas a reducir el precio de costo de los artículos que fabrican, recurren, por el mismo hecho de estar técnicamente organizadas, a reducir el número de sus operarios Por otra parte, reduciéndose a lo estrictamente necesario al consumo, la superproducción se manifiesta más rápidamente; la demanda de artículos decrece y, en consecuencia, los productores, al tratar de adaptar su oferta a esa nueva menor demanda, deben necesariamente prescindir de la labor de máquinas y hombres en proporción tal, cual lo exige el menor consumo de los productos por ellos fabricados.-

La crisis origina, además, el paro forzoso en otros países, especialmente en aquéllos que mantienen con el primero importantes relaciones de intercambio, situación ésta que se hace más evidente cuando uno de ellos es el proveedor de materias primas, o es fabricante de artículos complementarios que alimentan las industrias del otro o de los otros.- Pongamos un ejemplo: si suponemos que la República Argentina es el único productor de lana en el mundo e Inglaterra fuera, asimismo, el exclusivo

mercado mundial en fabricación de tejidos, cualquier motivo que afectara e interrumpiera el intercambio de los artículos puestos por ejemplo, sería causa suficiente para provocar el paro.- Y en general, todos aquellos fenómenos perturbadores que aparecen en épocas de crisis pueden influir individual o colectivamente en la creación o en el acrecentamiento del mal que estamos tratando.-

El número de ejemplos similares que podríamos exponer, es incalculable, y no lo hacemos porque verlos todos equivaldría a estudiar, casi en su totalidad, el problema económico de la crisis, problema que no cabe dentro del estudio que nos hemos propuesto realizar en este trabajo.

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS.- Este es otro de los factores no ajenos, sino por el contrario de intervención preponderante respecto del paro forzoso.- Lo veremos en su triple aspecto de inmigración, emigración y migraciones internas; esto es, veremos, también, el fenómeno de la despoblación de la campaña y por ende el de la <sup>refusa</sup> hiperpoblación de los centros urbanos.-

En algunos países, la inmigración extranjera comienza a preocupar seriamente a la masa trabajadora en él ya establecida.- La Argentina empieza ya a sentir la influencia de la competencia que le hace en el mercado del trabajo esas legiones de hombres que llegan a nuestros puertos, aumentando la oferta de obreros.-

En Australia, surgió así, el llamado "Problema de la Australia Blanca".- A ese rico país iban en busca de trabajo los nativos de las islas y archipiélagos próximos, quienes con un standard de vida mucho más bajo, hacían competencia ruinosa a los trabajadores blancos allí establecidos.-

Análogas circunstancias obligaron a Estados Unidos a prohibir la inmigración procedente de ciertos países del Oriente.- Observemos el proceso de cerca: supongamos una nación donde el mercado del trabajo está en equilibrio, esto es, donde exista igual demanda que oferta de obreros y, donde llegan considerables núcleos de inmigrantes que, claro está, modificarán las expresadas condiciones de equilibrio del mercado.- ¿Cuál será el primer efecto que ello ocasionará?.- Evidentemente, una disminución en los salarios de los obreros, pues, como bien lo dijo Cobden cuando dos obreros corren detrás de un patrono los salarios descienden.- A medida que nuevos inmigrantes lleguen a ese país, como el desequilibrio será cada vez mayor, las disminuciones en los salarios se sucederán sin interrupción, hasta que, llegando a ser muy considerable el número de trabajadores entrados, muchos de ellos no conseguirán ocupación, ni aún a baja remuneración, y comenzarán a aparecer los parados forzados.-

Numerosos autores sostienen que la emigración constituye una válvula para ciertos países que se ven amenazados constantemente por el problema económico-social que implica un índice elevado de crecimiento vegetativo.- Italia -afirman- pasaría por una situación sumamente crítica si la emigración de sus ciudadanos no fuese tan considerable.- Tal afirmación es relativa.- Es evidente que el primer efecto que se producirá en el país de emigración será el de una mayor demanda de trabajadores o, si ya existía en ese país desocupación, el fenómeno que estudiamos conseguirá disminuir el número de parados, esto es, ocurrirá un fenómeno inverso al que aparece en el país de

inmigración.-

Pero este efecto no es único; hay un segundo: la disminución en el número de los consumidores que agravará el problema de la desocupación.- Entonces, por un lado, los emigrantes harán menos grave la situación de sus compatriotas y, por otro lado, la empeorarán porque son consumidores que se van y que, en consecuencia, hacen innecesarios los servicios de muchos obreros, de muchas fábricas.- Pero, desde el punto de vista exclusivo de la desocupación, el mal que provocan es mucho menor que el bien que hacen.-

Pero estos emigrantes son los que, como ya hemos visto, van a provocar o a agravar la crisis de trabajo en el país de inmigración. El mal se ha desplazado de un país a otro por efecto de los movimientos migratorios que dejamos analizados.-

Nos queda por ver las consecuencias que en punto al problema que estudiamos, producen los movimientos internos de los obreros.- La estadística nos denuncia diariamente el crecimiento de las poblaciones urbanas a expensas de la campaña o, en otros términos, mientras la población crece en las ciudades, disminuye en el campo.- Este movimiento de traslación que produce otros serios acontecimientos, como las crisis agrarias, la disminución de los salarios, etc., contribuye en forma muy importante a agravar el mal de la desocupación.- Y no puede ser de otra manera, ya que en sus efectos el problema adquiere analogía con el de la inmigración.-

Es frecuente -en la Argentina sobre todo- encontrar en las grandes ciudades un considerable número de parados, mientras la campaña sufre la crisis inversa.-

Dejamos así establecida en esta reseña la importan-

cia que como causa del problema de la desocupación tienen los movimientos en masa de las poblaciones.-

El trabajo de las mujeres y los niños.- El trabajo de la mujer no es una novedad, pero, la intensidad con que se nos presenta en nuestros días hace que él aparezca rodeado de características que lo hacen distinto del de antaño.-

El trabajo de la mujer y del niño en la forma crecientemente constante es un fenómeno de post guerra. Cuando después de celebrarse el armisticio en el año 1918 los soldados, ex-obreros, quisieron retornar a los talleres y a las fábricas a ocupar sus plazas, se encontraron con que sus funciones las desempeñaban las mujeres y los niños, con general beneplácito de los patronos que les abonaban salarios reducidos, mientras desempeñaban iguales funciones debido al perfeccionamiento del maquinismo.- Este estado de cosas ocasionó como fácilmente se puede comprender una situación desesperante: la desocupación.

Es un nuevo contingente de personas que hacen al obrero una competencia ruinosa. La mujer y el niño buscan en el salario una ayuda para sus familiares, el hombre debe mantener su hogar; así, mientras el pequeño jornal, en el primer caso, es suficiente, tratándose de un hombre, él no cubre las más apremiantes necesidades de la vida diaria.-

El trabajo, por otra parte no requiere ya ni cualidades especiales, ni fuerzas hercúleas, una mujer, un niño pueden manejar algunas máquinas al servicio de la industria.- El patrono, por diversas razones, prefiere a la mujer y al niño que, más débiles a sus exigencias les evitan pagar mejores salarios y una serie de desagra-

dables situaciones que en el caso contrario, no podría pasar por alto.

Es así como estas personas desalojan también al obrero de la empresa; al maquinismo, a la racionalización, a las inmigraciones, a las crisis, a todos estos y otros muchos factores que favorecen el paro forzoso, se suma también el trabajo de las mujeres y de los niños.

Otro aspecto del trabajo de las mujeres que desempeñan un rol importante dentro del problema que nos ocupa es el llamado "trabajo a domicilio", el bien bautizado "sweating-System" de los ingleses, que se presenta también como una competencia de deplorables resultados, al alejar de las fábricas a muchos obreros.

La jornada prolongada.- La jornada de trabajo excesivamente larga es otra causa del paro forzoso.- Si una empresa, para satisfacer la demanda de los artículos que fabrica, obliga a su personal a trabajar durante diez, doce y más horas diarias, contribuye evidentemente a aumentar el paro.- Si esa misma empresa, en tales circunstancias redujera a ocho horas, por ejemplo, la labor diaria de cada uno de sus obreros, como la demanda por sus artículos sería exactamente igual, para satisfacer las exigencias del público se vería en la necesidad de formar otro turno con nuevo personal.- En esta forma, se lograría disminuir en considerable cantidad el número de desocupados.-

La jornada más breve fué una concepción a la que se le atribuyó virtudes de verdadera panacea.-

En el tratado de Versailles, en la parte en que se trata la cuestión obrera, uno de los nueve puntos de que consta la misma, se refiere a la jornada semanal de cuarenta y ocho horas, la que se proclama como un deseo de

todos los pueblos que concurren a la suscripción del ya citado tratado.- La conferencia reunida en Washington en 1919 votó la convención que lleva el mismo nombre, en la que se establece también la jornada de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales.- Las ratificaciones fueron escasas, pero muchas naciones promulgaron leyes inspiradas en la Convención, como ocurrió con nuestro país, al dictarse la ley 11.544.--

La tesis contraria a la de la Convención fué sostenida por quienes manifestaban que el momento no era oportuno para reducir la labor diaria de los trabajadores, ya que, era llegado el momento de "reconstruir", todo aquello que la guerra, en ese tiempo recién finalizada, había destruido, lo que era mucho.-

La disminución a ocho horas de trabajo, establecida por leyes en casi todos los países, no dió sin embargo todos los buenos resultados que de esa medida se esperaba. - Se exageró al considerársela como una panacea, pero, evidentemente, se consiguió alejar muchas probabilidades de que la desocupación tomara mayor incremento.-

Otros factores legales ayudaron directamente a abreviar la jornada y ellos son, en los países donde se encuentran legislados, los siguientes: el descanso hebdomadario, la buena práctica- hoy con tendencia a generalizarse - de las vacaciones con sueldo, la prohibición del trabajo nocturno y el menor número de horas de labor para los obreros que actúan en medios insalubres y para las mujeres y niños.-

Pero con el perfeccionamiento del maquinismo, cuarenta y ocho horas de trabajo semanales sigue siendo excesivo; se piensa ya en la medida de cinco días de labor de ocho horas cada uno.--

Algunos gremios practican el prorrato, o el de los trabajadores por medio tiempo, esto es, producida la desocupación, los que quedan con su puesto se turnan con los que han quedado sin él.-

Nosotros creemos firmemente que una disminución en la jornada diaria de trabajo, produciría el buen efecto de que muchos parados obtuvieran empleo.-

EL PROTECCIONISMO. -La política económica de los pueblos tiende en la actualidad al proteccionismo; del sistema opuesto, del librecambio, no quedan hoy más que antecedentes con valores teóricos.-

Las barreras aduaneras están de moda; en la vida práctica todos los países, progresiva y a veces radicalmente, han abandonado las doctrinas librecambistas y tienen como lema el "bastarse a sí mismos".- Hasta Inglaterra, enemiga que siempre lo fué del proteccionismo, ha debido ceder.-

Estos cambios, esta vuelta al colbertismo, este retroceso doctrinario a la época de Carlos V - que fué según muchos autores quien lo aplicó por primera vez - no podía dejar de repercutir en la masa trabajadora. 4

El proteccionismo es a nuestro juicio, un enemigo más de la tranquilidad obrera; este sistema crea la desocupación o la aumenta si ya existía, en aquellos países que se ven obligados a dejar de exportar con destino a aquellos otros donde el régimen aduanero ha tomado formas prohibitivas.- Se ha perdido un mercado, se han perdido muchos mercados, si son muchas las naciones que adoptan el proteccionismo y, en consecuencia, disminuyendo el consumo, fatalmente tiene que disminuir también la producción.- Lo demás ya lo sabemos, en último análisis: mucho personal que queda sin su puesto.-

23

En cambio, en el país que ha adoptado el régimen aduanero del que nos veníamos ocupando, ocurre el proceso inverso: la industria necesita obreros y, el paro forzoso si es que existía, disminuye sensiblemente.-

Pero en conjunto, la medida proteccionista al modificar las condiciones en que se hallaban los mercados internos y las de relación, produce trastornos económicos que repercuten seriamente, al atacar situaciones preestablecidas.-

CAUSAS CLIMATERICAS.-- Hay oficios en los cuales las condiciones del tiempo influyen en forma decisiva.-

El estudio de los fenómenos climatéricos como causa de desocupación, se ha hecho especialmente en lo que respecta a los obreros de la edificación.- Todos ellos y algunos otros, (albañiles, pintores, marmoleros etc.) deben suspender su trabajo, a causa de las lluvias - por ejemplo.-

Los índices de desocupación de estos obreros, varían con la mayor o menor frecuencia con que estos fenómenos climatéricos (lluvias, nevadas, sequías, etc.) se presentan.- Un año muy lluvioso, circunstancia nada extraña en algunas zonas geográficas de gran importancia y extensión, puede aumentar considerablemente el número de los parados forzosos.-

Fagnot dice que por estas razones, en los grandes centros urbanos, a los trabajadores de la edificación y a algunos otros de profesiones análogas, se les abonan salarios generalmente más elevados que los comunes, pero, a pesar de ello insuficientes para neutralizar los efectos que pueden provocar estas situaciones de desocupación, debidas a causas climatéricas. -

OTRAS CAUSAS.- Además de las ya estudiadas, existen

un sinnúmero de causas de paro forzoso que, menos particulares, ejercen una influencia suficientemente importante que nos obliga a tenerlas en cuenta.- Son ellas: los siniestros de toda clase que puedan afectar el normal funcionamiento de una fábrica, la rotura de una máquina vital, el incendio, la quiebra del patrón, los desastres agrícolas, etc..-

Las variaciones de los precios, la especulación, el acaparamiento, los cambios de la moda, las estaciones muertas, en las industrias temporarias o periódicas, este conjunto de circunstancias al obrar sobre la cantidad de artículos que deben fabricarse, actúan favoreciendo la desocupación si el número de los mismos ha de limitarse.--

En forma no menos importante aparecen como causas de desocupación, los lock-outs y las huelgas y , también el Estado ejerce a veces influencia perjudicial : en épocas de prosperidad nace el furor por las grandes obras públicas que se mandan a ejecutar en forma simultánea que por esta misma razón requiere el trabajo de considerable número de hombres.- En un momento dado se paralizan, se detienen y , toda esa enorme cantidad de obreros queda de un día para otro, sin empleo.-

## CAPITULO III

### LA ESTADISTICA.

En toda acción de lucha contra un mal, lo de mayor urgencia, lo imprescindible es conocer la importancia del mismo, la intensidad con que se presenta, la fortaleza de que está dotado.-

En un país donde se quisieran tomar medidas contra la desocupación, todos los ensayos serían de pobres resultados, todas las previsiones serían empíricas, de "tanteo" - diríamos - si no se conociera con la mayor aproximación posible, el número de desocupados existentes.

Para conocer el grado de desocupación se recurre a la Estadística, del mismo modo que, cuando se desea conocer el grado de avance de ciertas enfermedades, se recurre a los rayos X.-

Sin la ayuda de la Estadística, las medidas que se adopten en este sentido, sólo por una feliz y problemática casualidad, serían las que justamente se requerían, pero más probable es que ocurra lo contrario y que ellas resulten ineficaces por defecto o por exceso, o simplemente inapropiadas.-

Los métodos de lucha deben fundamentarse en pilares más sólidos que los que pueden serlo, las presunciones a veces egoístas, a veces generosas, pues en el caso inverso, lo más fácil es que ellos se tornen en cuchillos de doble filo y provoquen a su vez, lo que precisamente se quería evitar.-

Para no correr estos riesgos es que se recurre a la ciencia moderna de los números. Por lo pronto, la medida de más positivos resultados contra el paro, nos re-

ferimos al seguro del que después nos ocuparemos, no podría existir sin la Estadística, esta sola manifestación es suficiente para que tengamos la noción de la importancia que ella tiene en la cuestión que estamos estudiando.-

Las cifras que han arrojado algunos estudios concientemente realizados con ayuda de la Estadística, han sorprendido por sus resultados ya que marcaban diferencias con errores hasta de más de un cien por ciento, en relación a las calculadas con métodos no científicos. Un error de esa magnitud, como fácilmente se comprende, es capaz de neutralizar el efecto de cualquier medida que se tome con objeto de combatir el paro.-

La Estadística es el único elemento serio capaz de indicarnos el número de los desocupados; las variaciones en aumento o en disminución del fenómeno, las causas que lo originan, el porcentaje por oficio o profesión; etc., datos éstos de indiscutible valor para desarrollar una acción de buenos resultados.-

¿ De dónde deben obtenerse los datos para efectuar la estadística? .-Las fuentes de información deben ser múltiples, queriendo significar con ello que no deben observarse solamente aquellos que faciliten los gremios obreros, o las asociaciones patronales, etc.,-Deben tenerse en cuenta el mayor número posible de fuentes, los sindicatos, las asociaciones de los patronos, las bolsas de trabajo, las agencias de colocaciones, las subvenciones abonadas a los trabajadores parados etc., y llegar a la formación, corrigiendo defectos, de una base lo más cierta posible y alejada de influencias extrañas.-

La no uniformidad de opiniones respecto de lo que debe entenderse por "desocupado", es otro inconvenien-

te que puede hacer variar los resultados del relevamiento practicado en un mismo lugar.- Supongamos que para el sindicato obrero, el huelguista sea considerado como parado y que el Estado, por ejemplo, no lo considere del mismo modo; evidentemente, habrá entre los resultados obtenidos una diferencia tanto mayor, cuanto mayor sea el número de obreros que se hallan en huelga en ese momento.

De este breve comentario, surge la conveniencia que hay en determinar con claridad, las características del parado forzoso.-

Si de un estudio estadístico lo único que se obtuviera fuera el número total de desocupados, tal resultado sería sumamente pobre; pero no hay tal, él nos dirá también en la proporción que están los obreros por oficio y las causas que motivaron esa situación, como así mismo, llegaremos a saber, a que sexo pertenecen, su estado civil, y otra serie de informaciones de no menor importancia.

Finalmente, la estadística debe ser constante.

El órgano encargada de llevarla, debe saber día a día, el estado de desocupación reinante.- Nada en realidad se opone a que los patrones comuniquen a esa oficina, los movimientos diarios de su personal; y los beneficios que esta disposición traería aparejados, son, como se comprende de un incalculable valor estadístico.-

Repetimos que las fuentes de información no pueden en modo alguno reducirse a una única.- Lo más conveniente sería tener en cuenta las ya indicadas, en su conjunto y, según la idiosincracia de los trabajadores, y de los patrones, darles un mayor o menor valor a los que suministren sus respectivas asociaciones.--

El procedimiento más rudimentario, es el de multiplicar el promedio de los coeficientes de desocupa-

*Plus compliqué à interpréter.*  
ción por el número de trabajadores censados. La sencillez del cálculo lo haría aceptable, pero el error que deriva del mismo, obliga a rechazarlo y utilizar medios que más complejos, permiten obtener un resultado más exacto y más rico en detalles.

En general todos los países progresan en esta cuestión de las estadísticas de paro, en nuestro país aun no se han comenzado los estudios correspondientes, lo que es lamentable ya que estando la desocupación en una situación de nacimiento, ningún momento es más propicio que el actual, para hacerlo.-

*Permanente*  
En la Memoria del Director de la Conferencia Internacional del Trabajo, correspondiente a la Décima Quinta reunión, se hace notar la influencia que tiene la Estadística, al servicio del problema que tratamos.

Ella nos ha permitido saber que en los Estados Unidos, el número de los parados completos alcanzan a seis millones de hombres.-

En Alemania donde existe el seguro obligatorio y las agencias oficiales de colocación, el cálculo de los desocupados, hace exactamente un año llegaba a 4.894.000.--

En la Gran Bretaña donde la precisión de las estadísticas es conocida, se contaban al finalizar el año 1930, incluida Irlanda del Norte, 1.853.575 obreros parados totales y 646.205 parados parciales.--

Y los países europeos arrojan también cifras parecidas: en Francia 35.000 totales y 1.000.000 parciales; Italia, 642.000 y 21.778 respectivamente.-

Los cuadros comparativos de un año contra otro, no pueden ser más desoladores; con excepción de algunos

países - industrialmente los de menor importancia - como Dinamarca, Estonia, Letonia, Noruega e Irlanda, donde los índices de desocupación son decrecientes, en los restantes que abarcan una población mucho mayor, son crecientes,-

Pero donde la reacción se manifiesta en una forma que no deja lugar a dudas, es en Rusia. - A mediados del año 1920 el número de obreros que no consiguieron empleo por intermedio de las bolsas de Trabajo, alcanzó 1.310.300; en el mes de Julio de 1930, solamente 633.400 estaban en esas condiciones. Esto confirma lo que nosotros decíamos en el Capítulo II de este trabajo, respecto del resultado del plan quinquenal ruso.-

La Memoria que hemos citado precedentemente y, que nos ha servido para dar las cifras de desocupación a que nos venimos refiriendo, agrega, comentando las estadísticas rusas: " No es el problema del paro el que preocupa a las autoridades soviéticas, sino el de reclutamiento de los trabajadores exigidos por el nuevo desarrollo de su economía con arreglo al plan quinquenal." - Y nosotros creemos que es así, efectivamente.-

Con respecto a los sistemas estadísticos usados en los distintos países, desde el de los Trade-Unions de Inglaterra hasta el de Stuttgart nos podríamos extender en una enumeración infinita, pero ello carece de objeto en un estudio de la índole del presente.

Diremos sí que todo sistema dará buenos resultados si él es aplicado concientemente y si llena las exigencias que enumeramos al comienzo de este capítulo.

Pero la materia va más allá: nosotros debemos

estudiar los tres aspectos de una estadística sobre la desocupación, esto es, el número de jornadas, el número de individuos y el número de casos de paro forzoso.-

Sobre grupos de trabajadores observados se toma el número de jornadas que cada uno de ellos ha perdido por desocupación; se suman estos resultados y el total se relaciona con el número también total de jornadas que corresponde a los individuos observados.- Esta es la estadística del número de jornadas de paro forzoso.-

En el caso anterior la investigación tiene como principal base el número de veces que cada uno de esos individuos ha estado desocupado.-

Si prescindimos de este dato y nos concretamos a saber el número de obreros inocupados, tendremos una estadística respecto a la cantidad de individuos alcanzados por el paro forzoso .-

Y, si relacionamos ambos resultados, tendremos la estadística del número de casos de desocupación.

Se recurre a menudo a los censos, sean generales o especiales, con el mismo fin.- Ambos presentan un inconveniente muy serio, que dan en el mejor de los casos, la cifra de los inocupados en el día, pero no arrojan ninguna luz sobre el número de casos.-

En Alemania con este último objeto, se ha creado el Vollarbeiter que es la medida ideal de las jornadas laborables para un obrero, que allí es de trescientas jornadas anuales.-Es decir, se supone que normalmente un individuo, sobre los trescientos sesenta y cinco días del año solo trabaja trescientos. Esta base es la que permite en su relación con el número de

días realmente trabajados, obtener un índice.-

En Suecia y en Holanda se han realizado con buen éxito censos especiales, en los demás países sólo se han utilizado los datos obtenidos de los censos generales y, en algunos, los industriales y profesionales.

En algunas naciones se combinan y así, dentro de los censos generales se formulan algunas preguntas exclusivas para los parados, como ocurrió con el que se llevó a cabo en los años 1835 y 1895, en el Estado de Massachusetts.-

El sistema francés de censos generales y profesionales simultáneamente, sería de buenos resultados si estos últimos concedieran más importancia al parado, pero las preguntas a contestar son de muy escaso valor, ya que más bien parece interesarse por conocer si él se debió a causas de enfermedad.-

Alemania se ha inclinado más bien en favor de los censos profesionales e industriales; uno de ellos se efectuó en el año 1895, pero padecía, también, del mismo defecto que pusimos en evidencia al tratar del sistema francés: prescindiendo de la enfermedad, no se refería a ninguna otra causa de paro forzoso.-

A nuestro juicio, el mejor resultado estará dado por el censo especial.- Algunos autores lo critican porque dicen que como tales censos sólo arrojan el número de parados, al desconocerse la cifra de los ocupados, resulta imposible establecer una tasa de relación.- La crítica es justa, pero no olvidemos que lo primordial es conocer el número de los desocupados para ensayar remedios contra el mal.-

Lo ideal sería un censo especial y local, esto es, un censo de paro forzoso levantado por ciudades o pueblos. Siendo "especial", se gana ya que todo el cuestionario se

referirá al asunto y, siendo "local", porque los resultados serán más exactos.- Por otra parte, su costo sería menor; presentando además la ventaja de que sus resultados son conocidos de inmediato.-

En Berlín se practicó un censo de esta naturaleza que lo llevaron a cabo los maestros de las escuelas municipales con la colaboración de los sindicatos.- Cerca de doscientas oficinas se instalaron adonde concurrían los obreros desocupados a empadronarse y al día siguiente se sabían los resultados.-

Nos inclinamos pues, en favor de los censos especiales locales, dadas las ventajas que hemos dejado apuntadas.-

Al finalizar este capítulo, nos llega desde Ginebra una última información sobre el paro, algunas de las cuales tienen una variación importante, con las anotadas en páginas anteriores.- Así, países que aparecen con índices de desocupación decreciente, según estos nuevos informes, ya han dejado de estar en esas condiciones favorables: hoy tienen también índices crecientes de desocupación.

Las cifras que transcribimos a continuación, sacadas del informe antes aludido, nos pueden servir de base a una comparación absoluta entre los diversos países. Para algunos Estados las cifras se basan en el número de obreros que reciben subsidio de paro; para otros, las que arrojan los registros de desocupación. En algunos países las estadísticas resultan muy inferiores a la realidad, por cuanto existen muchos obreros parados que no figuran inscriptos en las Bolsas de Trabajo y Agencias de Colocaciones, ni perciben subsidio alguno.- Bajo las reservas apuntadas, las cifras que siguen, sin embargo, ayudan a establecer una comparación entre un año y otro, dentro de cada país.--

## ESTADÍSTICAS DEL SEGURO DE PARO:-

Alemania	-	6.041.371	parados a fines de Enero de 1932,
		4.886.925	a fines de Enero de 1931.-
Austria	-	361.222	en 15 de Febrero de 1932.-
		336.989	en 15 de Febrero de 1931.-
Bélgica	-	228.286	a fines de Noviembre de 1931,
		115.016	a fines de Noviembre de 1930.-
Dinamarca-		105.582	a fines de Enero de 1932,
		70.961	a fines de Enero de 1931.-
Gran Bretaña e Irlanda del Norte		2.854.790	a fines de Enero de 1932,
		2.662.842	a fines de Enero de 1931.-
Holanda	-	157.933	a fines de Enero de 1932,
		81.204	a fines de Enero de 1931.-
Checoeslo- vaquia		146.325	a fines de Diciembre de 1931,
		93.476	a fines de Diciembre de 1930.-

### Estadísticas de los Sindicatos:-

Australia	-	118.732	a fines de Diciembre de 1931,
		104.952	a fines de Diciembre de 1930.-
Canadá	-	35.206	a fines de Noviembre de 1931,
		28.266	a fines de Noviembre de 1930.-
Hungría	-	33.146	a fines de Diciembre de 1931,
		25.583	a fines de Diciembre de 1930.-
Suecia	-	76.212	a fines de Noviembre de 1931,
		56.273	a fines de Noviembre de 1930.-

### Estadísticas de las Bolsas de Trabajos y otras estimaciones

Estonia	-	7.554	a fines de Noviembre de 1931,
		5.675	a fines de Noviembre de 1930.-
Finlandia	-	16.144	a fines de Diciembre de 1931,
		9.336	a fines de Diciembre de 1930.-
Francia	-	278.683	a fines de Enero de 1932,
		44.711	a fines de Enero de 1931.-
Irlanda	-	30.918	a fines de Diciembre de 1931,
		26.167	a fines de Diciembre de 1930.-
Italia	-	1.015.270	a fines de Diciembre de 1931,
		663.987	a fines de Diciembre de 1930.--
Letonia	-	21.682	a fines de Diciembre de 1931,
		10.022	a fines de Diciembre de 1930.-
Noruega	-	34.636	a fines de Enero de 1932,
		28.596	a fines de Enero de 1931.-
Nueva Zelandia	-	46.191	a fines de Diciembre de 1931,
		7.596	a fines de Diciembre de 1930.-

Polonia - 325.782 a fines de Enero de 1932,  
340.718 a fines de Enero de 1931.-

Rumania 49.393 a fines de Diciembre de 1931,  
36.212 a fines de Diciembre de 1930.-

En los Estados Unidos, el número de los " sin trabajo" es de 8.300.000, según los últimos cálculos de la "American Federation of Labor".-

El porcentaje de los desocupados era en Diciembre de 1931 de 21,8 % contra 16,6 % en Diciembre de 1930, según las estadísticas de los sindicatos de dicho país.-

En el período considerado, los porcentajes de aumento de desocupación en cada país, según esas estadísticas, serían los siguientes:

24 % en Alemania, 7 % en Austria, 98 % en Bélgica, 40 % en Dinamarca, 7 % en Gran Bretaña, 53 % en Italia, 94 % en Holanda, 57 % en Checoslovaquia, 13 % en Australia, 25 % en el Canadá, 30 % en Hungría, 35 % en Suecia, 33 % en Estonia, 73 % en Finlandia, 523 % en Francia, 18 % en Irlanda, 116 % en Letonia, 21 % en Noruega, 508 % en Nueva Zelandia, 36 % en Rumania.-

Solamente se ha registrado una ligera disminución en Polonia ( 4 % ).-

## CAPITULO IV .- LA ACCION CONTRA EL PARO.--

TITULO I .- Los medios preventivos. La influencia del standard de vida. Las obras públicas. La conferencia de Wáshington de 1919.--

TITULO II .- Los medios represivos. La asistencia. Los talleres nacionales. Las colonias de trabajo. Los ensayos en Alemania. Las granjas australianas. Las Bolsas de trabajo en Bélgica. La acción en Francia. Los jardines obreros. La colocación: su importancia de post guerra. Los distintos sistemas de colocación.

-o-o-o-o-o-o-o-o-

Los medios preventivos.- Hemos dicho al ocuparnos de las causas del paro forzoso que las crisis, las malas condiciones económicas por las que puede atravesar un país, provocan o son capaces de provocar en el mismo país la desocupación o su aumento.- En un lugar donde la situación general de la población es de pobreza, el fenómeno que estamos estudiando no tardará en aparecer o en agravarse, si ya existía, e inversamente si en ese mismo lugar ocurre que predomina una situación de prosperidad, de bienestar general el paro forzoso llevará una tendencia a desaparecer.-

La organización económica capitalista actual, hace que en los periodos de bonanza todas las clases sociales unas más y otras menos, pero todas al fin, mejoren su situación y, en las masas obreras, a pesar de la conocida lentitud con que los salarios se adaptan a la nueva situación, aparezca un aumento de la facultad adquisitiva que, dificulta la creación de parados. Y ello se explica fácilmente: el mayor consumo provoca un aumento en la

producción, el que requiere de nuevos trabajadores.

La elevación del standard de vida, obliga a un desarrollo industrial superior que automáticamente mientras dura, resguarda de la desocupación, a los asalariados.-

La explotación de nuevas riquezas ~~naturales~~ el mayor movimiento de integración, el aumento de la actividad de los capitales, la mayor capacidad adquisitiva de los habitantes de ese lugar, en fin, la creciente evolución del trabajo, resulta la mejor previsión.-

Así no hace mucho, El Presidente de los Estados Unidos de Norte América, país donde los trabajadores gozan de un alto standard de vida, invitó a los industriales a elevar los salarios, tratando de conjurar así los primeros síntomas de una crisis que ya aparecía como inevitable.-

Por ello, toda acción del Estado encaminada a mejorar las condiciones económicas del país, a aumentar la prosperidad del mismo, alentando iniciativas, abriendo nuevas posibilidades económicas, toda medida tendiente a llevar al grado máximo el standard de vida de sus habitantes, todas las que conduzcan a la disminución del costo de la vida y que faciliten un equilibrio estable entre la producción y el consumo, serán también indirectamente disposiciones que gravitarán favorablemente respecto de la desocupación obrera.-

En nuestra época - como ya hemos tenido oportunidad de decirlo - obsérvase ya generalizado el fenómeno del urbanismo, esto es el hacinamiento de la población en las grandes ciudades con su correspondiente fenómeno inverso de la despoblación de la campaña; favorecer y alentar los trabajos rurales, castigar el ausentis-

no, fomentar la agricultura e industrias conexas, propiciar la equitativa repartición de la tierra y la multiplicación de las pequeñas propiedades de campo, es, propender también a una mejor distribución de la población, evitando así la concentración de los trabajadores en las ciudades que a la postre provoca el paro forzoso por un lado y simultáneamente por el otro, el desaprovechamiento de las riquezas naturales, por ausencia de brazos, como ocurre hoy, para no buscar ejemplos más lejanos, en la Argentina, todo lo cual se manifiesta en una pérdida para la colectividad que prepara una situación apta para que aparezca el mal de la desocupación.-

Análogas consideraciones, aunque más generales y con vistas más amplias, informan la tendencia de la política económica mundial que favorece las industrias nacionales.

Las obras públicas.-La construcción de grandes obras públicas ordenadas por los gobiernos pueden tener un doble carácter de preventivas y represivas de la desocupación, según ellas se manden ejecutar con el objeto de evitar un posible paro o, de procurar trabajo a individuos que ya se encuentran en la situación de inocupados.-

Bajo este último aspecto, es muy frecuente que los Estados, cuando el número de los desocupados llega a cifras alarmantes, ordenen la ejecución de caminos, obras de irrigación, puentes, etc, como una medida de emergencia destinada a procurar labor a quienes carecen de ella.- Alemania es quien con mayor frecuencia y a veces <sup>con</sup> éxito ha recurrido a ese expediente y, en la actualidad proyecta obras importantes a las que nos referiremos al hablar de la asistencia por el trabajo.--

Pero si los trabajos públicos asumen una muy grande importancia como factor de carácter represivo como lo hemos dejado expuesto, mayor importancia tienen cuando se los considera como una medida preventiva. La ejecución de los mismos efectuados de acuerdo a un plan, por un término de duración y en forma sucesiva, de tal modo que la terminación de unos coincida con el comienzo de otros, evitaría que en un momento dado toda esa cantidad de trabajadores en esas obras ocupados pasen a engrosar las filas de los parados forzosos.-

En atención a ello fué que la Conferencia reunida en Washington en 1919 votó una recomendación en el sentido de que los países coordinaran la realización de los trabajos públicos, reservando su ejecución en cuanto sea posible para los momentos en que recrudece el mal del cual nos estamos ocupando.†

Estados Unidos comprendiendo las ventajas que informan la recomendación referida, hace construir en esos momentos importantes vías camineras en cuyos trabajos se excluyen sistemáticamente las máquinas, precisamente con el objeto de emplear el mayor número posible de obreros; en los primeros meses del año pasado (1931) Inglaterra resolvió con el mismo expediente la situación de 200.000 hombres y, Alemania, según nos lo hace saber recientemente el telégrafo, proyecta un plan de trabajos públicos de vastas proporciones para procurar trabajo útil a un considerable número de inocupados.--

Económicamente esta medida es también de buenos resultados, ya que ejecutadas estas obras en momentos de depresión, los materiales a utilizarse son adquiridos a bajos precios, los salarios que se abonan son también inferiores a los comunes, circunstancias éstas

que hacen reducir en forma apreciable el costo de las mismas.-

Socialmente los resultados son, asimismo superiores: las subvenciones acordadas a los inócupados, sin condición de trabajo alguno, si bien actúan como paliativos, pueden llegar a convertirse en verdaderos estímulos a la ociosidad.

Es pues desde este punto de vista que dándoseles trabajo a los hasta ese momento carentes de empleo, la inversión de las sumas antes destinadas a subvenciones, convertidas desde ese instante en salarios, servirán en el nuevo plán para sufragar los gastos que originen obras de importancia, resolver por un tiempo más o menos largo la situación de esas gentes y no ofrecerán el peligro de convertirse en premios a la holganza.

Repetimos que aceptamos como expediente del momento destinado a evitar una crisis obrera, los trabajos públicos; los consideramos buenos cuando ellos son ejecutados para disminuir la intensidad de una desocupación preexistente pero, los estimamos muy buenos cuando realizados de acuerdo a un plan de distribución ordenado, actúan como medio preventivo.-

Las otras medidas de esta última naturaleza serían todas aquellas capaces de evitar la presencia de los factores que en el capítulo segundo de este trabajo hemos anotado, al referirnos a las causas generales y particulares de la desocupación.-

Los medios represivos.- Vamos a estudiar seguidamente dos importantes medidas de naturaleza represiva: la Asistencia y la Colocación y, dejaremos para un capítulo aparte el Seguro contra la desocupación, por cuanto creemos que este último requiere una más larga y prolija explicación.-

Las acciones netamente tendientes a hacer menos rigurosa la situación de los parados involuntarios, no son sino relativamente modernas; hasta no hace mucho la opinión pública no distinguía con ninguna diferencia al incapacitado, del inválido o del anciano; para ella tanto uno como los otros necesitaban de la ayuda del prójimo y, así era que la misma limosna les llegaba a todos para solucionar situaciones en su esencia tan distintas. Esta caridad privada aunque guiada por un generoso sentimiento muchas veces - como ya hemos tenido oportunidad de ponerlo en relieve - propendía sin desearlo a convertir en desocupados crónicos a muchos hasta ese momento desocupados forzosos.-

Un inconveniente de no menor importancia lo constituía el hecho de que la ayuda privada, precisamente por ser tal, se circunscribía en su radio de acción a límites tan estrechos de donde resultaba que en poco o en nada influía en la situación de desocupación, considerada como un mal colectivo.-

Es así que a medida que el problema se torna más grave, perdiendo su carácter de individual para convertirse en un problema social que afecta ya no independientemente a uno o a otro, sino a la clase trabajadora, la decisión de arbitrar los medios para evitar tales situaciones o para, ya consumadas, reducirlas a las menores proporciones posibles, escapa a las posibilidades de la acción privada y son los gremios obreros que tratan de ayudar al compañero que ha quedado sin plaza en el taller o en la fábrica.-

La Asistencia. - Llegamos así a la asistencia como algo completamente distinto de la caridad o de la beneficencia debidas a la iniciativa privada y, a la ayuda en que se traducía la acción gremial.- La asistencia la organiza

al Estado, socorriendo al obrero que carece de empleo ya no con la limosna ni con la ayuda del compañero, sino con una subvención o, con un salario, según se trate, respectivamente de la simple Asistencia o de la Asistencia por el trabajo. Con este último sistema el peligro de favorecer la holgazanería desaparece ya que el obrero debe trabajar, debe producir y, se evita asimismo el humillar al individuo que resulta mejorado en su situación por un acto de benevolencia, cuando lo que él reclama es trabajo, y no generosidad.

En épocas de normalidad el beneficio que puede reportar la asistencia podría, estudiándosela con un criterio de excesiva rigurosidad, ser discutido pero, en momentos de grandes crisis, cuando la Colocación ha cumplido con el fin que con ella se persigue, la Asistencia como medio curativo adquiere una singular importancia.

La obligación que tiene el Estado de procurar trabajo a los desocupados, hoy consignada en el texto constitucional de Alemania y aceptada tácitamente por todos los países, no puede ser negada ni por los no intervencionistas.- Así lo entendió Francia en el siglo XVII, cuando por primera vez se instituyó la Asistencia por el trabajo, como una medida ya organizada con el fin de ayudar a los desocupados, tentativas que se renovaron con los llamados trabajos de socorro y talleres nacionales en 1788 y 1848, respectivamente.

"Acaso debemos el Partenón, los Propileos y el Templo de Eleusis menos al deseo de Pericles de perpetuar en el mármol el ideal de su raza, que a la necesidad que tuvo de procurar ocupación a los obreros sin trabajo del Peloponeso" (1).-

En materia de Asistencia hay que distinguir la

11

Asistencia por el trabajo, los trabajos de socorro y las colonias de trabajo. 1 Así si el Estado emplea a inocupados en obras que se mandan a ejecutar, como un trabajo normal, el Estado está asistiendo por el trabajo a los desocupados. 2 Si la obra se organiza con el fin exclusivo o principal de proporcionar empleo a individuos que carecen de él, el Estado habrá organizado trabajos de socorro y, 3 finalmente si se retribuye a ese obrero a quien se hace trabajar en faenas agrícolas, por ejemplo, con el asilo, exclusión hecha de cualesquiera otra retribución en dinero, se habrá instituido las colonias de trabajo, en este caso, colonias agrícolas de trabajo.

Como vemos los tres tipos de Asistencia a que nos hemos referido, están a cargo del Estado. Pero coexisten con ella-esto es, con la Asistencia oficial- la Asistencia privada, que como ya dijimos, llevan a cabo algunas sociedades de beneficencia. La otra forma, la de la Asistencia sindical fué auspiciada por Desherra, quien aconsejaba a los gremios obreros que apenas se vislumbraran los primeros síntomas del paro, estableciesen a su cargo y por su cuenta, talleres para dar trabajo a los que resultaran despedidos de las fábricas y talleres.-

Se opone al éxito de este sistema, tan conocidas como elementales reglas de economía: en esos momentos en que las empresas técnicamente organizadas, con gastos de explotación amortizados, con reducidos costos de producción, se ven obligadas a tomar medidas extremas y no pocas veces a liquidar, resulta realmente inexplicable que puedan sobrevivir verdaderas "improvisaciones", que tal parecen denominarse los talleres que podrían organizar los gremios obreros de acuerdo a lo aconsejado por

Desherre.-

Desde el punto de vista económico la labor realizada en esa forma es nula o cuando menos de muy pobres resultados: artículos de pésima calidad, irregulares, mal confeccionados y presentados, resultan en realidad - siempre desde ese exclusivo punto de vista - trabajos estériles e improductivos.-

Y hasta cierto punto no estamos muy distantes de afirmar que resulta preferible que esto ocurra pues, en caso contrario, se vendría a crear en los peores momentos una competencia más a la industria libre. Las ingentes sumas que tales trabajos requieren, el abuso a que se presta, las dificultades que aparecen en su organización y dirección y, la aversión que por él sienten muchos trabajadores, son otros tantos inconvenientes que se suman al considerar el sistema.-

Generalizando podemos decir que la Asistencia - sea ella oficial, gremial o privada - tendrá que ir desapareciendo a medida que el seguro contra el paro forzoso se generalice, para llegar a constituir una medida de importancia, solamente en aquellos países en que no exista este último.-

LOS REFUGIOS, LOS TALLERES y LAS COLONIAS DE TRABAJO, en ALEMANIA.-- En Alemania existen los Herbengen zur Heimat, es decir los Refugios donde los obreros sin empleo, obtienen mediante trabajos especiales, comida y albergue. Instituciones análogas son los Wanderarbeitstatten que constituyen verdaderos talleres destinados a procurar ocupación momentánea a los obreros en viaje.-

Pero los que han tomado una importancia muy superior son los Arbeiter-Colonien, esto es, las Colonias de Trabajo industriales y más generalmente agrícolas, que se instala-

ron en Alemania en 1870 imitando a las que medio siglo antes creara en Holanda, el General Van den Bosch. En estas Colonias pueden ingresar todos los individuos que declaran no encontrar ocupación y, en las mismas obtienen alimentación y albergue a cambio de su trabajo. Estas Colonias, por otra parte, tratan de encontrar colocación para esas personas antes de vencido el plazo de tres meses en que deben dejar el lugar para otro.- Presentan el inconveniente de que dan cabida no solamente a desocupados, sino a otros individuos que no son precisamente parados involuntarios; inconveniente que motiva que muchos obreros se resistan a recurrir a ellas.-

LA GRANJA DE WERRIBEE, EN AUSTRALIA.- En Australia existe en el Estado de Victoria una Granja que otorga alojamiento y comida a los desocupados, a cambio de trabajo personal, proporcionándoles una buena enseñanza en los diversos trabajos agrícolas que, luego, los habilita para que soliciten una parcela de tierra, de acuerdo a la Closer Settlement Board.-

BOLSAS DE TRABAJO, EN BELGICA .- En Bélgica casi todas las obras de Asistencia que, por otra parte no son exactamente tales, se deben más a la acción privada que a la acción pública del Gobierno. - ?! - 55!!

En Bruselas existe una institución de esta índole que cuenta con una casa y con una Colonia de trabajo.- En la primera se da ocupación paga y en la segunda, alojamiento y alimentos con exclusión de toda otra remuneración, pero por un tiempo determinado.-

En Amberes, Gante, Lieja y otras importantes ciudades de ese país, existen también instituciones similares.- En Amberes - por ejemplo - funcionan desde 1886 las mal denominadas Bolsas de trabajo, que procuran

Asistencia a las mujeres inocupadas, aunque sus actividades participan en algo también de las agencias de colocaciones.-

Como consecuencia de la falta de intervención del Estado en la creación y funcionamiento de estos establecimientos, ocurre que la acción no se desarrolla teniendo en vista exclusivamente - tal como sería de desear - los intereses de los parados forzosos sino que, la misma alcanza a otras personas que, necesitando también de la protección pública y privada no son, a pesar de ello, desocupados; de donde resulta que más parecen mutualidades, sociedades de socorros mutuos etc.,-

LOS TALLERES PUBLICOS Y LOS TALLERES NACIONALES. EN FRANCIA.- LOS JARDINES OBREROS.-- Las iniciativas que en materia de Asistencia a los desocupados, ha tenido Francia, se remontan a las primeras décadas del siglo XVII, ellas toman caracteres más definidos en el objeto que persiguen en la segunda mitad del mismo y ya, pueden calificarse como verdaderas obras de Asistencia destinadas a procurar trabajo a los parados involuntarios a fines del siglo XVIII.-

En efecto, en el año 1770 el entonces intendente de Amoges, Roberto Jacobo Turgot, obtiene del Rey y del esfuerzo de numerosos particulares considerables sumas de dinero destinadas a sufragar los gastos de instalación de los Talleres de socorro para los obreros que carecieran de trabajo cuyo número había aumentado en forma muy apreciable como consecuencia de las malas cosechas.

Dirigidas y administradas con gran celo y con un alto concepto social y económico del momento, numerosas obras fueron emprendidas y concluidas por los obreros

de estos Talleres y, vistos los resultados satisfactorios obtenidos, Turgot, Inspector de la Hacienda Pública, formuló un proyecto análogo pero ya de más gastas proporciones pues era para todo el territorio de Francia, él que no llegó a realizarse debido a la caída de su autor.-

Algunos hombres de ciencia que han estudiado hace poco, detenidamente, el funcionamiento de esos Talleres aseguran que los mismos debieron su éxito a la severidad de criterio que existía para estimar si un individuo era o no un parado forzoso.-

En 1788 ocurre que la desocupación toma en toda la Francia caracteres alarmantes.- La Municipalidad de París con el fin de conjurar el peligro que tal situación comportaba, organizó con toda premura talleres de socorro, para procurarles trabajo a quienes lo necesitaban, trabajo que era remunerado con un salario que resultaba relativamente elevado en atención al mal momento por el que atravesaba la economía del país.--

En la seguridad de obtener empleo comenzó un verdadero éxodo en las poblaciones vecinas y, París se vió bien pronto invadida por una multitud de hombres que solicitaban ser admitidos en los talleres creando de este modo una situación tan insostenible que motivó el cierre de los talleres al año siguiente de su inauguración. La grita que esta medida originó hizo que las autoridades se vieran obligadas a reabrirlos a los pocos días.--

Los resultados fueron deplorables: la producción era muy escasa atendiendo al número de los obreros y, de pésimas condiciones, todo degeneró en abuso, nadie o casi nadie trabajaba y entre estos últimos la mayoría lo hacía mal . - Mientras tanto el tesoro pú-

blico sufría exacciones considerables para sostenerlos.-

Combatidos y defendidos con el mismo ardor y entusiasmo desaparecieron finalmente en 1793.-

En el año 1848 aparece el primer Taller Nacional para dar ocupación a los sin trabajo en un número de cinco mil. Pero ante la agravación del mal, el Gobierno se veía obligado a habilitar otros nuevos Talleres hasta que en un momento dado el número de solicitudes de ingreso de desocupados alcanzó a cien mil.-

Un asalariado sin empleo recorría los Talleres en busca de una plaza; si no la encontraba se hacía acreedor a una subvención diaria de un franco y medio por el término de quince días, subvención que quedaba reducida a un franco si al vencimiento de ese plazo aun se encontraba sin trabajo.-

El funcionamiento de los Talleres Nacionales exigió considerables sumas de dinero en tal forma que al Gobierno cada vez le resultaba más difícil el arbitrar los recursos necesarios para el sostenimiento de los mismos.-

Estas circunstancias hicieron que se extremasen las exigencias en el cumplimiento de ciertos requisitos de ingreso y en tal virtud se estableció la condición de residencia y a un número considerable de socorridos se los envió a prestar servicios fuera de los centros urbanos, disposiciones éstas que provocaron nuevas críticas que aceleró la decisión por parte de las autoridades de cerrarlos, lo que al final se hizo definitivamente.-

Estos ensayos de tan tristes resultados nos dicen como La Asistencia no puede ser un expediente al

que puede recurrirse sino se observan ciertas normas tendientes a evitar de un modo absoluto que sean socorridos como desocupados quienes técnicamente no deben así denominarse y que toda su organización puede resultar un organismo protector de los haraganes y del abuso.- O en otros términos que a pesar de calificar a la Asistencia como un importante medio represivo, ella debe ser instituída según ciertos principios, en cuyo cumplimiento finca los resultados que se obtengan.

Actualmente en Francia los grandes trabajos públicos se verifican en la forma que nosotros estimábamos convenientes en punto a la desocupación.-

El sistema de los llamados " Jardines Obreros " que también han tenido general aceptación en Inglaterra, es una feliz iniciativa mediante la cual el obrero trabajando una pequeña parcela de tierra obtiene una ayuda para su presupuesto, lo que lo habilita para resistir en mejores condiciones una situación de paro forzoso.-

Algunos de estos "Jardines Obreros" son destinados exclusivamente para remediar el mal momento del desocupado pero, más comunmente los encontramos instituídos con el fin de aumentar los ingresos de los asalariados.--

LA ASISTENCIA EN INGLATERRA.--En el año 1880 el Gobierno Inglés dió un gran incremento a los trabajos de socorro que habíanse iniciado en 1863.--

Es en 1890 cuando se lleva a cabo el ensayo más grande en esta materia; nos referimos la construcción de caminos, a la reparación y conservación de los mismos que se realizaban dando ocupación a considerable número de parados involuntarios que eran dirigidos en estas tareas por militares pertenecientes al arma de Ingeniería.--

Estos ensayos costaron sumas fabulosas.

De origen más antiguo fueron los Workhouses (casas de trabajo), lugares donde a los obreros parados, se les ofrecía alojamiento a cambio de una determinada labor diaria. Sin embargo, la poca simpatía que ellas inspiraban a los asalariados y la ausencia de un criterio diferencial para calificar los individuos que a ellas recurrían, constituyeron dos factores que redujeron los beneficios que de su instalación se esperaba y, así fué que al sancionarse el 11 de Agosto de 1905 la Unemployed Workmen's Act (Ley de los Trabajadores sin empleo), las Workhouses quedaron asimiladas a casas-refugios, a verdaderos asilos para obreros inválidos, ancianos, etc., creándose otro régimen legal para los asalariados desocupados.-

Esta ley establece los Distress Committees (Comités de la Miseria), los que quedan dependiendo a su vez del Local Government Board, que tiene a su cargo la inspección de los primeros.- Estos Comités quedan facultados para reducir fondos, deben propiciar colectas y suscripciones públicas y, resultando insuficientes estos recursos se aplica para subsanar esa deficiencia un impuesto especial sobre la renta de los alquileres.-

Pero no todos los asalariados desocupados resultan protegidos por esas disposiciones legales, así quedan excluidos de sus beneficios, los solteros -salvo que deseen emigrar - los obreros que trabajan en las industrias de explotación periódicas, los que fueron despedidos de su último empleo por mala conducta o causas análogas, los que cuentan con más de sesenta años de edad, los que fueron socorridos en el período anterior, etc.-

Económicamente los resultados obtenidos dejaron mi-

cho ~~quedasear~~: las obras urbanas realizadas fueron tan inútiles como costosas, en tanto que las que se ejecutaron en la campaña, resultaron estimables, en algunos casos.-

Y en general, el sistema fracasó en razón de que concurrieron para que ello sucediera, exactamente las mismas circunstancias adversas que anotamos al estudiar los Workhouses, estos es, la poca simpatía por parte de los obreros, confusión en la apreciación de circunstancias y el hecho de que realizaban actos que autorizan a calificarlos como propios de oficinas de colocaciones.-

Repetimos que la Asistencia por el trabajo, como medio represivo de la desocupación, pierde día a día su importancia, en la misma medida que la va adquiriendo la Colocación y, más especialmente el seguro contra el paro forzoso.-

LA COLOCACIÓN.- Las diferencias en la organización del mercado del trabajo, la mala y a veces nula regulación entre la oferta y demanda de brazos, la generalizada ausencia de puntos de relación para estos intereses complementarios, provocan como fácilmente se comprende, un aumento considerable en el número de los desocupados.-

La Colocación 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, del mismo modo como las bolsas de comercio son las instituciones que ponen en contacto al productor con el consumidor, estableciéndose de tal manera un conocimiento que termina por regular el precio de los artículos por los cuales existe interés.-

Prácticamente nada se opone a que supongamos

la existencia de un tornero que en busca de trabajo recorre durante el día, infinidad de fábricas y talleres y, paralelamente un patrono que necesita de los servicios profesionales de un tornero. Solo una feliz casualidad - cual sería la que el obrero en cuestión ocurriera precisamente al taller de ese patrono - haría que se estableciese el contacto entre estas dos personas cuyas respectivas necesidades serían satisfachas simultáneamente. Este encuentro que resolvería satisfactoriamente los deseos mutuos, no es lo que probablemente habría de ocurrir, y si, es mucho más factible que demanda y oferta - en nuestro caso patrón y obrero - se desencuentren, con pérdida de tiempo para ambos, todo lo cual se traducirá en un menor producido para uno, y en ausencia de salario por un tiempo mayor, para el otro.

La Colocación trata precisamente de evitar que se llegue a esta situación, o que ella se prolongue, aspirando a establecer a la mayor brevedad posible la relación de conocimiento entre quienes se necesitan reciprocamente.-

La institución de la que nos veniamos ocupando puede adoptar diversas formas: privada, en su doble aspecto de paga y filantrópica, puede resultar organizada por los patrones, por los obreros y por ambos a la vez y finalmente puede estar a cargo del gobierno y ser pública y gratuita.-

La importancia que después de la guerra han adquirido las agencias y oficinas de colocaciones se debe a diversas causas. Terminada la gran contienda de 1914-18, las agencias y oficinas de colocaciones constituyeron verdaderos centros de desmovilización de los ejércitos, cuyos soldados eran enviados a los pun-

tos aquellos donde, según las informaciones suministradas por ellas, existían posibilidades de trabajo y demanda de obreros. En Rusia, después de la Revolución de 1917, fueron utilizadas para la distribución de los bonos de alimento.-

En la actualidad una única razón sería más que suficiente para justificar la existencia de las mismas: como veremos más adelante el seguro contra el paro no podría subsistir en ausencia de los datos que únicamente pueden ser obtenidos de las tales agencias de colocaciones.-

En el orden cronológico la primera en aparecer es la Colocación filantrópica, que lo hace en siglo XI para generalizarse en poco tiempo en toda la Europa.- Pero la acción, la utilidad de esta Colocación está limitada por las características rudimentarias de su administración.-

La Colocación privada y paga es simplemente un negocio. Los fines que persigue el colocador atienden exclusivamente al interés del mismo y, son distintos y hasta opuestos a la finalidad social que técnicamente se persigue. Su organizador no tiene y, no hay razón para que pueda exigirse lo contrario, más preocupación por el mercado del trabajo humano que aquella que pueda proporcionarle un beneficio para sí.- Su misma constitución, la razón única de su funcionamiento, su organización netamente mercantil, impiden que la colocación privada remunerada pueda ser neutral. El colocador no respetará el turno de la presentación de los desocupados, y sí, por el contrario, lo alterará tantas veces como le convenga, facilitando el empleo a quien de ellos le ofrezca mejores condiciones de retribución, con prescindencia absoluta del sancrítico criterio social en que deben estar fundamentadas este tipo de instituciones.- Finalmente nadie

más interesado que el colocador en desear la inestabilidad del obrero, ya que de no pensar así atentaría contra sus propios intereses aceptando de buena gana una disminución en el volumen de sus posibles transacciones.-

Los gremios obreros por su parte, ha comprendido que quien dirija la Colocación, dirigirá también en gran parte el movimiento del mercado de brazos y, a nadie escapa lo importante que resulta esta influencia. Consecuentes con estas consideraciones han organizado por su cuenta instituciones de esta índole que alcanzan en su acción beneficiosa a los asalariados agremiados.- Esta forma de la Colocación se hace acreedora a una seria crítica ya que, sólo sirve los intereses de un grupo de obreros que son aquéllos que están agremiados puesto que, los otros, esto es los no agremiados, para nada son tenidos en cuenta en el caso de encontrarse inocupados.- No hay, en consecuencia, generalidad y, dentro del gremio los más influyentes serán los que obtendrán para sí la mejor ocupación. La condición de neutralidad pues, no existe tampoco.-

La agencia gremial obrera era la que imponía al empleador que solicitaba un trabajador, aquél que mejor le parecía, quien no siempre resultaba del agrado del primero. En tal situación, los patrones organizaron asimismo su propia Colocación con el objeto de no estar supeditados a la voluntad de las agencias de Colocación obrera.-

Es así, como llegando a tal punto la institución, sea a cargo exclusivo de unos o de otros, se aparta del verdadero fin que con ella se persigue, convirtiéndose en una verdadera arma en la lucha de clases, con evidente perjuicio para quienes buscan un empleo ya que, ni la una ni la otra pueden asegurar los beneficios derivados de su generalidad y neutralidad.- X

Frente a la Colocación de origen patronal, la organizada por los trabajadores, por razones que no son

del caso analizar, tiene que resultar vencida y es así como ambas, en último análisis, terminan por redundar en perjuicio de los sin ocupación.-

Hemos visto la colocación filantrópica, la privada la gremial, la patronal, veremos ahora la Colocación oficial, esto es la organizada y contraloreada por los gobiernos.

En algunos casos la institución por la que nos interesamos, adoptan la forma de verdaderas bolsas de trabajo que siendo locales tienen vinculaciones con otras de la misma índole ubicadas en otros centros de población, terminando por resultar sucesivamente interdepartamentales, interprovinciales y nacionales.-

Algunas de ellas tienen un origen de orden legal, como ocurre con las de Francia, cuya ley de 14 de Marzo de 1904 prescribe que toda comuna de más de diez mil habitantes está obligada a organizar y mantener agencias de colocaciones.--

Peró donde la Colocación oficial tiene una mayor importancia es en aquellos países cuyas legislaciones se ocupan del seguro contra el paro forzoso, en razón de que el desocupado para percibir la indemnización a que es acreedor por su situación de tal, debe comprobar que carece de empleo y que no lo hay para él, mediante una nota que así lo certifique expedida por la Agencia de colocaciones respectivas.- Podemos agregar que donde la Colocación Oficial no existe no hay y, evidentemente no puede haber seguro contra la desocupación, ya que la intervención de aquella es previa a la de éste, tal como lo establecen las leyes de Dinamarca, Checoeslovaquia Finlandia, Noruega, etc, cuando exigen la presentación periódica del parado a las agencias oficiales de colocaciones para que éstas acreditaran el carácter que les acuer-

da el derecho a la subvención.-

Para nosotros la Colocación Oficial, nos resulta la mejor.- Cuando ella está bien organizada y dirigida, no da lugar a los inconvenientes que las otras formas de la Colocación presentan y, cuando esa dirección está a cargo de comisiones bipartitas de patronos y obreros, la neutralidad y desinterés en su acción por toda otra cuestión que no se refiera al problema que tratamos, queda asegurada, como ha quedado demostrado con la experiencia de algunos países, como Alemania, por ejemplo, donde los resultados obtenidos con este sistema han sido altamente satisfactorios.-

Los servicios que prestan estas instituciones cuando están oficializadas, no son onerosos ni para el obrero ni para los patronos, en razón de que los gastos que originan su mantenimiento son sufragados por el tesoro público.-

La Colocación pública ofrece una nueva ventaja al procurar el transporte económico y no pocas veces gratuito, del obrero que debe viajar para tomar su nuevo empleo.- En Alemania, Bélgica, etc, el Estado se hace cargo de una parte del precio del pasaje, y en Canadá se organizan trenes especiales en épocas de cosecha para trasladar a las regiones agrícolas, los hombres que en ellas han de trabajar.- En otros regímenes la ayuda al trabajador se manifiesta en el llamado "viático de ruta", el que consiste en una pequeña ayuda monetaria para quien emprende camino hacia el punto -a veces lejano- donde la Colocación le ha procurado empleo.-

En Austria y en Gran Bretaña las bolsas de trabajo y algunas oficinas de colocaciones reciben subvenciones de sus respectivos gobiernos con el fin de sostener con esa ayuda financiera las escuelas profesionales

donde los parados en situaciones especiales, como sería la de un tipógrafo que ha quedado sin empleo por la implantación del linotipo, en el taller donde antes prestaba sus servicios, aprenden una nueva profesión que los habilita para defenderse optando por otros oficios.-

Preferimos pues, la Colocación oficial y, dentro de ella la organizada y dirigida por comisiones bipartitas de patronos y obreros, sin dejar de reconocer que la colocación privada y paga, cuando ella resulta sometida a un severo régimen legal, puede y debe dar, también, buenos resultados.-

Una vez más decimos, que en Alemania, donde en materia de desocupación se ha practicado desde la Asistencia por el trabajo hasta la subvención a las empresas industriales, esta forma de la Colocación ha merecido los mejores comentarios.-

De todo lo expuesto se deduce que la Colocación, juega un importantísimo papel dentro del problema que estudiamos, no constituyendo siempre un verdadero medio represivo en la lucha contra el paro forzoso, resultando a veces, cuando ella bien organizada influye en el mercado de trabajo, un medio a la vez, preventivo.--

## C A P I T U L O    V

### EL SEGURO

Generalidades - El seguro de desocupación en el cuadro de los seguros generales - Origen - Resumen de la legislación comparada - Características del riesgo- Obreros cubiertos - Empleo conveniente - Cotizaciones- Prestaciones - Cifras de obreros asegurados - Organos del Seguro - Financiación - Administración - Problemas técnicos - Beneficios, críticas y deficiencias.-

-o-o-o-o-o-o-o-o-

Entre los medios que en la hora presente gozan de mayor prestigio para reparar económicamente los efectos de la desocupación, se encuentra el seguro de paro.- Constituye una de las especies del seguro social, y cubre, desde luego con exceso los riesgos más vidriosos.- No difiere, en su concepción y mecanismo, de los restantes seguros sobre vejez, accidente, invalidez, maternidad, enfermedad, etc,. Mediante una cotización se obtiene la formación del fondo del que salen las prestaciones de que se benefician los sin trabajo.- La experiencia, en las épocas normales de desocupación ha demostrado la posibilidad de su financiamiento.- Pero en épocas anormales como la presente en las que el riesgo se transforma en permanente y en vez de disminuir se intensifica aparecen lógicamente numerosos puntos vulnerables y fáciles a la crítica particularmente desde el punto de su financiación y de su improductividad.- Son millones que se gastan sin que su empleo aparezca, al menos en forma viable, devuelto a la Sociedad.- De ahí que no sea po-

cos los que piensan que las obras públicas o las subvenciones industriales pueden reemplazar a esta forma de reparación. Sus dificultades han hecho que dentro del seguro social el de desocupación haya sido el último en aparecer, no obstante lo cual en el transcurso de los años últimos y en plena crisis ha cobrado una indiscutible y creciente extensión.-

Como la mayor parte de los seguros sociales, el de desocupación tiene su origen en una práctica sindical.- No eran pocas las sociedades obreras que particularmente en Inglaterra daban un socorro de desocupación a sus afiliados en los días en que carecían de trabajo.-

La fecha de 1893 tiene su importancia.- Señaló, en efecto, el momento en que en Berna comienza a funcionar una caja de seguros de desocupación organizada no ya por la iniciativa de una Sociedad obrera, sino del Estado.-

Otras ciudades suizas( Bale, Saint Gall, etc.,) hicieron poco después algo parecido.- Pero es menester vincular el nombre de Inglaterra al desarrollo de la institución que nos ocupa.- En su ley de 1911, en efecto, aparece el seguro contra el paro y con carácter de obligatorio bien que sólo para un determinado número de obreros(2.200.000 en el momento inicial).-

Es la ley inglesa, modificada en fechas sucesivas, la que lo lanza al mundo dando origen a instituciones semejantes.-

No vale la pena hablar de algunas empresas privadas de seguro de desocupación, -"Le Globe" de Paris, por ejemplo- porque no las acompañó sino el fracaso.- No se aseguraron en ellas sino los obreros de profesiones sujetas a paro por lo que no pudo operarse la

compensación de primas.-

Prescindiendo del sistema de subvención a las cajas de paro -sistema de la libertad de subsidios, la que persiste y que goza de prestigio - haremos ahora un estudio comparativo del seguro de desocupación tal como funciona en los países que lo han establecido con carácter de obligatorio (Inglaterra, Rusia, Italia, Austria, Polonia) o con carácter de voluntario o facultativo (Dinamarca, Francia, Noruega, Holanda, Finlandia, España, Suiza, Bélgica y Checoslovaquia).-

**Extensión.-** A pesar del esfuerzo constante tendiente a su mayor extensión, lo cierto es que el seguro no alcanza a cubrir, ni con mucho, a todos los asalariados que se hallan sujetos al riesgo de desocupación.

Inglaterra, comenzó cubriendo nada más que a 2.000.000 de asalariados, cinco años después de su institución cubría ya a 3.700.000 y en la actualidad más o menos a 12.000.000.- Las exclusiones se fundan o por razón de la profesión que se ejercita, o por la edad o por el monto del salario, estimándose que los que tienen una entrada económica suficiente están obligados a hacer su propia previsión por vía del ahorro individual o de cualquier otra inversión útil de sus ingresos.- En lo que respecta a las profesiones, por lo general se excluyen aquellas cuyo ejercicio tienen un carácter más o menos regular y estable y aquellas que presentan la característica opuesta, es decir, que tienen una extraordinaria inestabilidad.- En las primeras, se parte de la posibilidad existente de que el interesado mismo pueda ponerse a cubierto de un paro ocasional.- Su incidencia, por lo mismo que es de excepción, no es grave.- En cuanto a los segundos, su evidente ines-

U2

tabilidad los excluye de un sistema regular de seguro porque lo gravaría demasiado.- Su costo resultaría excesivo para los restantes participantes y, en alguna manera, injusta.- Los obreros agrícolas, por ejemplo, aparecen excluidos en casi todas las legislaciones.- El hecho no debe llamarnos mayormente la atención ya que, como se sabe, los obreros del campo han sido los últimos en participar de la reparación de otros riesgos mucho más fáciles de compensar en los seguros sociales.- Una de las razones fundadas que suele indicarse para esta exclusión deriva de las dificultades técnicas de organización, ya sea para el cobro de las contribuciones o aportes, ya para el pago de las prestaciones o indemnizaciones.-

Italia y Alemania que inicialmente incluyeron al obrero de campo en el seguro de desocupación se vieron obligadas, por razón de ulteriores dificultades, a excluirlos, al menos en principio. - Se cree -por lo demás - que en el campo existe una mayor posibilidad de pasar una mala temporada, cosa que no ocurre con el obrero de la ciudad.- Con el servicio doméstico ocurre una situación parecida.- Está fuera del sistema, como lo está, por lo general, fuera de los beneficios de las leyes obreras.- Como razón para esta exclusión se indica el carácter de estabilidad del empleo y la posibilidad que hay siempre o casi siempre para que un doméstico halle ocupación lo que generalmente significa tener segura la habitación y la alimentación, lo que no es poco.- También se hallan excluidos los empleados de la administración pública.- Su contrato de empleo tiene, en efecto, una estabilidad mucho más acentuada que la que reviste el contrato de trabajo de los obreros de la industria privada.- Por motivos parecidos se excluye a los que realizan tra-

bajos propios de las profesiones intelectuales o liberales (abogados, procuradores, tasadores, médicos, etc..) o -ley italiana- a los artistas y empleados de teatro y cine. Las industrias temporarias o de estación, es decir, las que tienen un funcionamiento intermitente y no continuo, se hallan generalmente excluidas. Los trabajadores, es decir, los que por trabajar por su propia cuenta, pueden ser considerados como patronos o al menos como pequeños patronos, también. Es menester tener (ley de Polonia) un contrato de trabajo con una empresa de la que se depende. Los trabajadores a domicilio de que se ocupa la ley argentina N.º 10.505, aparecen fuera del sistema, lo mismo en la ley italiana que en la inglesa. Cuando el obrero no está bajo el sistema del trabajo a salario, no participa del seguro. Así en Alemania, los pescadores que reciben una parte del producto de la pesca están excluidos y en Italia, lo están aquéllos cuya retribución consiste en una exclusiva participación en los beneficios o utilidades industriales. La casi totalidad de las leyes excluyen al aprendiz, seguramente porque es condición del control de aprendizaje, distinto del control de trabajo, que el patrón no pague salario y que, en cambio, preste una enseñanza profesional.

Por razón de sueldo abundan las exclusiones. Así están fuera del sistema en Italia los que ganan más de ochocientas liras al mes y en Inglaterra (ley de 1920) los que por año perciben más de docientas cincuenta libras.

La exclusión por razón de edad responde al principio de que los obreros de edad avanzada tienen derecho a un seguro de vejez, es decir, a un subsidio que excluye el de desocupación. La regla general es, en efecto, la de que en los seguros percibidos los subsidios no se suman, sino que se excluyen.

Esta rápida reseña demuestra que en ninguna de las legislaciones en vigor se ha llegado a englobar dentro del seguro de desocupación a toda la masa asalariada que realmente puede sufrir los efectos del paro.-

Riesgo asegurado.- Es una condición de todos los seguros, sociales o no sociales, la ausencia de la voluntad en la producción del riesgo asegurado.- El paro ha de ser involuntario para que origine derecho a una reparación.-

Este principio, que en la doctrina parece tan sencillo de determinar, provoca en la práctica diversas dificultades.- Por lo general las leyes sólo toman en cuenta el paro por falta de trabajo, esto es un hecho objetivo; pero no pocas veces existe trabajo aun cuando ese trabajo no puede ofrecerse a un parado porque no es para él un "trabajo adecuado o conveniente".-

Es este una de las dificultades más salientes en la aplicación práctica del seguro.- Se reconoce al obrero el derecho de recibir una indemnización cuando se rehusa a aceptar un trabajo que se le ofrece en un establecimiento en huelga.-

Pero las dificultades son mayores cuando se trata del rechazo de un empleo ofrecido por razones de salario insuficiente.-

¿Es un desocupado voluntario el ebanista que en su profesión habitual persigue \$ 8.-- por día y que rechaza un empleo de peón con salario de \$ 2.--? Para muchas legislaciones, sí.- Para la de Dinamarca o Bélgica, por ejemplo, si el salario que se le ofrece es el que normalmente comprende al trabajo que se le proporciona y lo rehusa, no tiene derecho al subsidio de desocupación.- Pero no es ese el sentido de otras legislaciones: la

de Inglaterra cuyas disposiciones visiblemente tienden a mantener, en lo posible, el obrero dentro de su salario anterior. La ley polaca (año 1924) considera como conveniente un empleo cuando está retribuido de acuerdo con la costumbre imperante en la región.- Vincúlase igualmente el empleo ofrecido a la profesión habitual del parado.-

Establecen algunas legislaciones que se pierde el derecho a la indemnización cuando el obrero rehusa un trabajo para el que es "apto", cualquiera que sea su profesión.- Un carpintero capaz de hombrear bolsas debe, pues, aceptar un puesto de estibador.-

La ordenanza alemana de 1924 sigue ese criterio.- En cuanto al obrero a quien se le ofrece un trabajo fuera de la zona de su domicilio, la legislación se inclina en el sentido de reconocerle el derecho de rehusarlo, a menos de que vaya acompañado del ofrecimiento de gastos de viaje y viático.-

Por lo general no se considera como parado al obrero que por hecho culpable ha perdido su anterior empleo.- Por ejemplo, cuando ha sido despedido por alcoholismo, riña o mala conducta.-

El caso de las huelgas es considerado como excluyente de derecho a indemnización.- En la huelga, en efecto, interviene la voluntad del obrero, no así en el lock-out producido por el patrón.-

Hemos deseado en estas pocas líneas dar una idea de las dificultades prácticas que provoca el hecho de saber quien es, en realidad, un desocupado.- No es la menor, por cierto, la de establecer que es lo que debe entenderse por "empleo conveniente ofrecido y rehusado" y que lo que debe comprenderse por "situación creada con completa independencia de la voluntad del parado".-

Las prestaciones:- La <sup>opinión</sup> idea de que el seguro debe dar una prestación en dinero al obrero sin trabajo es la idea más generalizada.- Se vincula a la noción de los seguros sociales que reparan económicamente el riesgo cubierto. El desocupado es un hombre sin salario actual.-

¿No ha de ser la entrega de una parte proporcional a su salario la que el seguro debe darle a título de prestación esencial?.- Inicialmente, sin duda, la idea fué ésa.- Pero un nuevo concepto, que cada vez parece abrirse más camino, aparece no sólo en el campo de la doctrina sino también en el de las leyes escritas.-

Se quiere que el seguro de desocupación tienda más que a otra cosa a: a) mantener en el trabajo al obrero; y b) a darle trabajo.- Digamos de pase que una idea parecida cunde en el seguro de enfermedad en el que se precisa que es preferible emplear los recursos en prevenir las enfermedades o en prestar al enfermo la mejor asistencia posible y no en dar una indemnización en dinero.- El seguro "enfermedad" sería así un seguro de "salud" en la misma medida que el seguro de "desocupación" sería un seguro de "trabajo".- La idea aparece realizada en la <sup>ya llevada a la constitución de Weimar</sup> nueva Constitución de Alemania de 1919 en uno de cuyos artículos (163) se lee que el Estado debe facilitar a todo ciudadano la posibilidad de trabajar y sólo en defecto de ello proveer a su man- tención.- Es un retorno al "derecho al trabajo" que tan amplio tema ha proporcionado a la literatura social .- De aquella cláusula constitucional arranca el principio (art.1º de la ordenanza de 1924) de Alemania sobre desocupación según el cual "el objeto del seguro es en

todo caso la reintegración en el trabajo".- Lo propio ocurre en Austria (ley de 1922).-

En Australia y en Queenslandia se señala, como primer derecho de los desocupados, el de ser inscriptos en las agencias oficiales de colocaciones destinadas a proporcionar trabajo.-

Fácilmente se advierte, en consecuencia, la importancia que estos organismos juegan en el seguro de desocupación, razón por lo cual lo hemos tratado en capítulo aparte.-

Sin duda alguna, proporcionar trabajo o mantener trabajo significa dar a los fondos una colocación productiva y útil .-

Quando se gastan cien millones de pesos en subsidios a los desocupados, se ha hecho, sin duda, una obra humanitaria.- Cuando se gastan esos cien millones, por ejemplo, en edificar casas para obreros o en construir caminos se ha dado salario y trabajo a los parados y se ha producido una obra de positivo mejoramiento social y económico.- Estamos así en presencia de lo que a justo título los alemanes califican de asistencia o seguro productivo.- Hay en ello una eliminación del deseo de no trabajar, la ausencia de todo estímulo a la pereza y, sobre todo, se elimina toda causa de desmoralización individual que termina por ser colectiva.-

Las combinaciones a que esta nueva concepción se presta pueden ser muchas.-

El fondo del seguro puede, por ejemplo, emplearse en obras nacionales o en subvencionar obras públicas, provinciales o comunales. Puede también traducirse en ayuda a las mismas empresas privadas con la necesaria cautela.-

Según la ley italiana, los préstamos para obras públicas a los gobiernos locales no deberán exceder de la quinta parte del tesoro del seguro social.-

Pero en Inglaterra la cuestión no ha tenido esa solución y a pesar de todas las dificultades conocidas se ha creído que la prestación esencial, sino única, del seguro del paro debe consistir en una indemnización a los sin trabajo.-

No parece que a esta conclusión se haya llegado por razones puramente teóricas, sino más bien por las dificultades que han creído encontrar en la aplicación práctica del sistema apuntado.-

Han pensado, por ejemplo, que las autoridades locales ganarían solicitando ayuda financiera para las obras públicas que están obligadas a construir por su propia cuenta y que se podrían producir situaciones de privilegio injusto subvencionándose a industrias privadas que inclusive podrían llegar a crear una situación de "dumping" molesta para la igualdad del costo que en todo mercado debe regir.-

Dejando ahora de lado la discusión de uno y de otro sistema, cabe decir que en las leyes que establecen la prestación en forma de indemnización y en dinero se presenta el problema más que nada de índole técnica, de establecer el monto de la indemnización.- De índole técnica, decimos, porque más que nada depende de la financiación de los recursos.- Pero si el asunto se vincula al monto de la contribución se vincula también a las necesidades del parado.- Una indemnización demasiado baja tendría un valor práctico poco menos que nulo.- Demasiado elevada podría, sin duda, ale-

jar del parado el deseo de encontrar una colocación o de ingeniarse en buscar un medio de vida con la aplicación de su iniciativa y de su capacidad.-

Por lo general, el principio de diferenciar el monto de las primas o contribuciones (por edad o por sexo) encuentra su paralelismo en las diferencias de las prestaciones.-

Se estima que son menores las necesidades de un obrero menor de edad o de una mujer que las de un adulto o las de un hombre.- Así (ley inglesa) la mujer recibe un 20 % menos de lo que percibe un hombre.

Las cargas de familia, a justo título, crean otra causa de diferenciación. Es casi general el principio de que el monto de la indemnización se aumenta según que el parado sea soltero, casado, o tenga o no tenga hijos menores a su cargo.- Se crea así (Alemania) una indemnización de base a la que se agrega suplementos de acuerdo con la existencia de las causas indicadas: un 20 % para cada hijo pero sin que el total de los suplementos pueda exceder de dos veces y medio la indemnización básica.-

Mucho más difícil resulta la aplicación práctica del principio de vincular el monto de la indemnización a los recursos de que el obrero dispone efectivamente (rentas, ahorros, pensiones, etc.,) para hacer frente a la situación.-

Es principio de las leyes de Austria y de Alemania que la indemnización no se debe tanto por el hecho de estar sin trabajo cuanto por la circunstancia de carecer de recursos para hacer frente a las necesidades de la vida.-

Si el monto se vincula en algunas legislaciones (Checoslovaquia, Holanda) al costo regional de la vida, se vincula siempre al salario que el obrero normalmente percibía cuando trabajaba. -

En unas leyes, la relación es matemática y rígida.- En otras más dúctil y variable. Las combinaciones pueden ser poco menos que infinitas.- Se puede, por ejemplo, establecer que la indemnización ~~se~~ ha de representar una proporción fija del salario o una proporción decreciente o una proporción fija hasta un determinado monto y decreciente desde ese monto en adelante.- Por lo demás, el monto suele estar condicionado con la duración de la prestación.- La regla es la de que las prestaciones no se hagan efectivas sino durante un cierto tiempo de la desocupación.

En Austria, por ejemplo, solo durante doce semanas en el año o en Italia solo a noventa días si en el curso de los veinticuatro meses anteriores hubiera tenido acreditado en su cuenta, por haberlas pagado, las cotizaciones de veinticuatro quincenas.- Claro es que en un país que prolonga el derecho a recibir indemnización, puede disminuir su monto y que, a su vez, un país que pague indemnización de tipo alto se ve en la necesidad financiera de disminuir el período durante el cual el obrero parado tiene ~~este~~ derecho a recibirlas.-

Quedan así expresadas, en sus líneas generales, las diversas cuestiones más fundamentales ya que las accesorias son incontables, que se vinculan a la naturaleza y al monto de las prestaciones del seguro de desocupación.-

Organización financiera.- Entendemos por tal, antes que nada el origen de los recursos.-En otros términos la fuente el origen de los aportes o primas con las que deben abonarse las prestaciones y los gastos de administración de la institución.-

Como sabemos, el seguro de desocupación tiene su origen cronológicamente en cajas de los sindicatos obreros.- Los únicos participantes a esas cajas eran los obreros, es decir, los futuros o presentes beneficiarios.- Era, pues, un seguro mutuo, sin aportes extraños.-

En una segunda etapa, los poderes públicos entregan recursos provenientes de rentas generales (Subsidios) a las cajas.- Y en una etapa posterior - la actual - contribuyen tres fuentes al sostenimiento de la institución: los obreros, los patronos y el Estado.-

Contribuye el obrero (con excepción de Rusia) en razón de que la desocupación es un riesgo individual. Una parte de la reparación, por lo menos, debe estar a su cargo.- Si no contribuyera estaríamos en presencia de un sistema de beneficencia -derechos jurídicamente no exigibles - pero no de un seguro social.- Participan los patronos a mérito de que la desocupación es también un riesgo industrial.- Debe al menos en parte, pesar sobre la industria a la manera de cualquier otro gasto de explotación. - Finalmente, constituye también un riesgo de orden social.- En su reparación, la sociedad está interesada por motivos conocidos.- Le comprende, pues, también en parte cargar con la facilitación de recursos para repararlo.-

Estamos así en presencia de lo que se califica de coparticipación tripartita.-

El problema fundamental es doble: a) costear el seguro, es decir, financiarlo; y b) establecer las pro -

porciones de las diversas contribuciones.- Una fórmula general es la de que cada parte contribuya en proporción idéntica, pero ella admite variantes imaginables.-En Inglaterra, por ejemplo, es un poco más elevada la contribución patronal que la de los obreros, en tanto que en Polonia la mitad de la carga está a cargo de los patronos.

En Austria, por razón de la penuria de las finanzas públicas, el Estado ha ido cada vez reduciendo la proporción de su contribución.-

Las reglas no son ni pueden ser fijas en razón de que el riesgo es variable de un año para otro.- En los períodos de escasa desocupación o de desocupación normal, los recursos sobran y las contribuciones pueden disminuirse, pero la situación varía fundamentalmente cuando se produce - caso presente - una persistencia y una intensificación en la crisis del trabajo.- Falla, pues, en el seguro de paro el cálculo actuarial que en más o en menos constituye la base de los seguros sociales que cubren riesgos de otra naturaleza, por lo que no es aventurado calificarlo de vidrioso y de experimental.-

Responde su organización económica con amplitud a un determinado momento y aún a una determinada época pero falla - caso de Inglaterra - en otras épocas o momentos,-

No faltan, pues, motivos para que se señale como al Talón de Aquiles o parte vulnerable del sistema todo lo que se refiere a su parte financiera ni para que los técnicos aconsejen que se deje un margen de indispensable elasticidad sea para crear reservas, sea para modificar las tasas de acuerdo con las exigencias que la marcha de los números van delineando.-

ADMINISTRACION.- No tienen la misma importancia los problemas planteados por la administración del seguro. Por lo general, al menos en las leyes que lo constituyen con carácter de obligatorio, su administración se halla a cargo del Estado.- Pero ello no quiere decir que funciona con prescindencia de los interesados, vale decir, de obreros y de patronos.- El sistema tiene su parecido con el que está implantado en las leyes que en nuestro país crean las cajas de jubilaciones para los obreros y empleados de determinados ramos de la industria privada.- En lo que respecta a la forma de percepción de la contribución obrera, el sistema descansa en la idea de considerar al patrón como agente de la administración.- Es el que al abonar los salarios debe efectuar los descuentos correspondientes y llevar a la caja los importes con las planillas o datos necesarios, estos es, por lo demás, lo que se hace en la Argentina en las leyes antes citadas, y es lo indicado ya que de otra manera los gastos de administración aumentarían y llegarían a consumir buena parte de los fondos destinados al socorro.- La transferencia de estas cuotas al estado se hace por medio de estampillas que se pegan a las libretas o tarjetas en que se acreditan las cotizaciones pagadas.- En lo que respecta al sistema de pago de las indemnizaciones, por lo general se vincula al organismo de control de la desocupación, lo que quiere decir que las indemnizaciones se hacen efectivas por intermedio de las agencias de colocaciones.- Las oficinas de correo o de percepción de rentas generales suelen, donde no existen agencias de colocaciones, usarse con el mismo fin.- La contabilización de los aportes y su clasificación en cuenta corriente a nombre de los titulares con fin de individualización son cuestiones de técnica contable que escapan a esta tesis.-

SEGURO VOLUNTARIO Y OBLIGATORIO.- Intencionalmente hemos dejado para el final de este capítulo el punto relacionado con los dos grandes sistemas que en la teoría y en la práctica se dividen el seguro de desocupación.-¿Debe ser voluntario o debe por el contrario tener caracteres de compulsivo y obligatorio?.- La cuestión no es exclusiva de esta clase de seguro.- Es propio, por el contrario, de todos los seguros sociales.- Tan conocida es la cuestión que no vale la pena referir los argumentos de una y otra tesis bastando sólo decir que si algún seguro social debe ser obligatorio es el de desocupación por la mayor necesidad que existe de hacer gravitar y repartir las consecuencias del riesgo en el mayor número posible de obreros ocupados. En la realidad, por lo demás, el aserto ha perdido buena parte de su importancia filosófica inicial ya que la mayor parte de las naciones se han decidido por el sistema que entraña la obligatoriedad.- En 1931, en efecto, los países con seguro obligatorio eran:

<u>PAISES</u>	<u>NUMERO DE ASEGURADOS</u>
Alemania.....	16.738.000
Australia (Queslandia)...	137.000
Austria.....	1.300.000
Bulgaria.....	287,000
Gran Bretaña.....	12.100.000
Irlanda.....	284.000
Italia.....	2.600.000
Polonia.....	1.033.000
Suiza.....	150.000
Rusia.....	10.000.000

Tenemos así, para estos países, un total de 44.629.000 asalariados bajo el sistema del seguro obligatorio. - Para dar valor al guarismo debemos recordar que en 1919 el mismo total de los asegurados no alcanzaba a cinco millones de los que 3. 7 millones estaban en Inglaterra.-

El cuadro correspondiente al seguro voluntario arroja las siguientes cifras:-

PAISESASEGURADOS

Bélgica.....	628.000
Dinamarca.....	238.000
Finlandia.....	sin datos
Francia.....	200.000
Noruega.....	43.000
Holanda.....	388.000
Suiza.....(los cantones)	165.000
Checoslovaquia.....	1.129.000

El total llegó a la suma de 2.841.000 que es en relación al de los asegurados del grupo obligatorio, poco menos que insignificantes.-

Síntesis final.- La pretensión de un juicio definitivo sobre el seguro de desocupación y sobre todo del seguro obligatorio escaparía a nuestras posibilidades y a los medios de que disponemos. -

Honestamente debe decirse, sin embargo, que en los últimos tiempos y como consecuencia de la experimentación de la ley inglesa han arreciado las críticas contra el sistema.- Se dice que financieramente pesa demasiado sobre los pueblos, que sustrae sumas enormes a la producción, que debilita el espíritu de lucha y de iniciativa que constituye el motor de la actividad de cada individuo, que crea una especie de comunidad entre los que producen y los que no producen, que es improductivo y que pone a cargo de los que trabajan el sostenimiento de los que no laboran. - Se agrega todavía que puede terminar por crear una clase nueva - los sin trabajo - fomentando el espíritu de holganza y que la voluntad del sujeto puede, en mayor o menor medida, intervenir en la producción del paro.- Buena parte de estas objeciones son comunes a todos los seguros sociales.- Acaso a mérito de ellos un país de índole esencialmente industrial como Estados Unidos persiste en su resistencia a adoptarlos.- Pero

ótras críticas son propias y exclusivas del seguro de desocupación que realmente presenta caracteres, como el de la dificultad de ~~prever~~ el volumen del riesgo, propios y no comunes a otros seguros.-

Si decimos que en los momentos actuales la discusión del pro y del contra llega al máximo de su intensidad, decimos una verdad.-

<sup>1877</sup> Pedro Laval, ~~en~~ en la sesión de la Cámara de Diputados de Francia del 12 de Noviembre de 1931, enunciaba, con todo el valor de su autoridad, la tesis de que el seguro de desocupación es causa de desocupación.

Un economista francés de la talla de Jacques Ruett, en un artículo reciente estudiando el movimiento de la desocupación en Inglaterra desde 1919 a 1931, afirma: 1º ) que los movimientos de desocupación han seguido exactamente los movimientos de las relaciones que existen entre los salarios y los costos al por mayor; 2º ) que estos últimos aparecen esencialmente influenciados por el hecho de que los salarios ingleses han permanecido inmutables desde hace diez años, en tanto que los precios al por mayor han descendido; 3º) que los salarios inmutables son responsables de la desocupación permanente; 4º) que los salarios no han podido permanecer estables sin seguir las fluctuaciones de los precios, sino gracias a la existencia del seguro de paro y 5º) que en último análisis, es el seguro de desocupación el causante de la desocupación permanente que desde hace doce años aflige a Inglaterra .- La importancia de estas conclusiones aparece con sólo enunciarlas. Si fuesen exactas resultaría que el seguro obraría en forma contraproducente y que en vez de ser beneficioso sería perjudicial.- Altamente perjudicial.-

Fernando Maurette, en un extenso artículo en que los gráficos abundan( ver Revue International du Travail , Diciembre de 1931) critica aquellas conclusiones que a su juicio no se cumplen fuera de Inglaterra y ni siquiera en Inglaterra.- Niega el hecho de la estabilidad de los salarios y sobre todo niega que la estabilidad pretendida descansa en la existencia del seguro de desocupación; pero reconoce, naturalmente, que si en un país los salarios no descienden por causas artificiales sus productos se encuentran en inferioridad de condiciones por la lucha en el mercado internacional.- Y aún si ello fuera cierto -agrega- lo que se desprendería sería la conveniencia de igualar en las condiciones a todos los países estableciendo en todos ellos el seguro de desocupación.-

Por nuestra parte nos limitamos a decir que no tenemos una idea exacta de lo que hubiera podido ocurrir en Inglaterra de no haberse implantado el seguro de desocupación. -

¿ Se iba a dejar morir en la miseria a millones de hombres y a sus familias ? . ¿ Y no es acaso la miseria una de las peores consejeras de las multitudes.?-

## C A P I T U L O V I

### LA ACCION INTERNACIONAL

Extensión del problema.-El Bureau Internacional del Trabajo.-Convenciones votadas.-Agencias de colocaciones y seguros.-Estudios y comparación de estadísticas de paro.-Recomendaciones.-Posibilidad de la Argentina para incorporarla a su legislación positiva.-Nuevo concepto sobre las inmigraciones.-Los últimos tratados de tipo social.-Un proyecto de empréstito internacional a cargo de la Sociedad de las Naciones para realizar obras públicas y dar trabajo.-

---o---o---o---o---

Era de suponer que constituyendo la desocupación un hecho internacional más o menos extendido a todas partes del mundo, y, desde luego existente en proporciones crecientes en Europa, en el transcurso de los últimos diez años, la Organización Internacional del Trabajo tomase una posición al respecto.-Nace ella, como se sabe, a raíz de la paz (Tratado de Versailles, 28 de Junio de 1919) y descansa en el postulado de que "la paz universal no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social".-En el art. 427 del Tratado recordado (Parte XIII), se indican los nueve objetivos fundamentales que la Organización Internacional del Trabajo se propone alcanzar.-Ninguno de ellos, en verdad, se refiere concretamente a la desocupación, aun cuando todos ellos tiendan a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los obreros.-Particularmente, en forma indirecta, se refieren al asunto los siguientes: el principio de que el trabajo no debe ser simplemente considerado como una mercadería o un acto de comercio; la adopción de

una jornada de ocho horas diarias o de cuarenta y ocho por semana; la implantación de un descanso hebdomadario de 24 horas por lo menos; la supresión del trabajo de los niños y la reglamentación del trabajo de los menores de ambos sexos y el principio de que a un trabajo igual debe acompañar un salario igual.-Como se sabe, la Organización Internacional del Trabajo reúne cada año su conferencia, en la que todos los Estados adheridos se hallan presentes y busca, mediante el voto de convenciones, introducir en el mundo una legislación social uniforme en lo fundamental.-No es, con todo, un super-Estado.-Cada nación, en efecto, conserva su soberanía a mérito de la cual puede ratificar o dejar de ratificar las convenciones aprobadas.-Indicaremos en el presente capítulo la obra realizada por ella desde el punto de vista de la desocupación.-

LAS CONFERENCIAS

*Organización I. del T.*

La primera conferencia anual - que fué también la más importante- se reunió en Wáshington en el año 1919.-Se iniciaba ya entonces una desocupación como que se preludiaba la crisis de 1921 y 1922.-El tema interesó y se votó una convención que, en la hora presente, cuanta con un buen número de ratificaciones.- Su artículo 1º se refiere a la obligación internacional de información.- "Todas las naciones -dice- comunicarán a la Oficina Internacional del Trabajo a intervalos que serán los más cortos posibles y que no excederán de tres meses, todos los datos estadísticos o de otra clase de que dispongan relativos al paro forzoso, con inclusión de toda clase de informes sobre las medidas tomadas o en proyecto destinadas a luchar

80  
contra el mismo.- En cuanto sea posible, los datos deberán ser recogidos de manera que puedan ser comunicados dentro de los tres meses siguientes a la expiración del período a que se refieren".- Esta función de centralización de la información pertinente ha permitido que la Revista Internacional del Trabajo, órgano de la Organización Internacional del Trabajo, publique, al día casi, una estadística de desocupación; de esa estadística hemos tomado las cifras que figuran en la presente tesis.

El segundo artículo de la convención se refiere al sistema de colocaciones.- " Cada país -dice- deberá implantar un sistema de oficinas públicas de colocación gratuita bajo la inspección de una autoridad central.

Se nombrarán comisiones en las que deberán figurar representantes de los obreros y de los patrones, y ellas serán consultadas acerca de todo lo que se relacione con el funcionamiento de dichas oficinas".- La Argentina tiene, como lo vimos en el capítulo pertinente, estas oficinas, pero ellas no tienen la comisión paritaria que acabamos de indicar.- Con propósitos útiles de coordinación, el artículo agrega que " cuando coexistan oficinas gratuitas, públicas y privadas, deberán tomarse medidas para coordinar las operaciones de unas y de otras con arreglo a un plan nacional".- Y con propósitos de una coordinación de más vasto alcance, agrega que " el funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales será coordinado por la Oficina Internacional del Trabajo de acuerdo con los países interesados ".- Hemos de ver también que en la Argentina falta la coordinación nacional de sus diversos sistemas de colocaciones.-

Los artículos que quedan citados no se refieren sino a la prevención de la desocupación y a la divulgación

de su información y a facilitar el acercamiento de la oferta y de la demanda de brazos.-Por el artículo siguiente (tercero) avanza en el campo del subsidio o reparación.-"Los Estados que ratifiquen la convención -dice- y que tengan establecido un sistema contra el paro forzoso,deberán tomar, en las condiciones convenidas de común acuerdo, disposiciones conducentes a que los obreros súbditos de uno de los Estados y que trabajen en territorio de otro, reciban indemnizaciones de seguro iguales a las percibidas por los obreros de dicho Estado".-La cláusula tiende a la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros y si carece de sentido para la Argentina que ha colocado en un mismo pie de igualdad a todos sus habitantes, tiene su razón de ser en otros países que han hecho una regla permanente de la desigualdad entre obreros nativos y obreros extranjeros.- Los restantes artículos de la convención son de forma y de procedimiento, por lo que no interesa su estudio.-

### UN JUICIO ACTUAL

La impresión que en la actualidad se tiene de aquella convención de 1919, en medio de una tan acentuada y creciente desocupación, puede ser la de una pobreza en su contenido.- Examinada detenidamente a la luz del marco en que <sup>se</sup> mueve, aquella impresión cambia.- En la Organización Internacional del Trabajo - y acaso ese es su mal- actúan naciones que se hallan colocadas en un nivel muy diferente desde el punto de vista del desarrollo de su legislación social.- Así como la marcha de una división de ejército se regula no por el andar de sus unidades más rápidas, sino precisamente por el de las más lentas, así también, al menos hasta lograr un em-

parejamiento inicial, la Organización Internacional del Trabajo no podrá votar principios o convenciones que impliquen un gran progreso sobre la legislación, media existente.- En lo que a desocupación respecta, sobre todo, coexisten al lado de los países que han hecho mucho, aquéllos que no han hecho absolutamente nada.- Lógicamente, en consecuencia, esta primera convención no podía ir mucho más allá sin correr el riesgo de no poder ser ratificada por muchas naciones para las que significa un comienzo de acción.- Bastaría para confirmar este juicio recordar que hoy mismo nuestro país no ha realizado en la parte esencial (estadística de paro, coordinación de agencias, comisiones paritarias) el contenido de aquella convención.- Y no estará de más decir que aún los países que cuentan con una casa perfecta estadística sobre desocupación no han podido todavía hacer que sus guarismos, obtenidos mediante procedimientos diversos, puedan ser internacionalmente comparables.-

#### RECOMENDACIONES

Como se sabe, la Organización Internacional del Trabajo se pronuncia por vía de convenciones o por medio de recomendaciones.- La que hemos tratado en el párrafo que antecede fué una convención pero en la misma sesión de Washington de 1919 quedó aprobada una recomendación que avanza más en la solución del problema.- El primer artículo de la recomendación de referencia pronuncia un voto contra las agencias particulares de colocación.- "Los Estados -dice- deben adoptar medidas para prohibir en el futuro las agencias de colocaciones de pago o empresas comerciales de colocación"- Y en cuanto a las ya

00

existentes -agrega- su funcionamiento debe subordinarse a la concesión de licencias expedidas por el gobierno debiendo tomarse las medidas necesarias para suprimirlas lo antes posible? Hemos de ver que en nuestro país estas agencias existen inclusive a despecho de la elevada patente fiscal que deben pagar.-

El artículo 2º de la recomendación interesa vivamente a nuestro país por sus condiciones de país de inmigración.- La recomendación es en el sentido de que el reclutamiento colectivo de los obreros no pueda hacerse sin previo acuerdo entre los países interesados y sólo después de consultar a los obreros y patrones que pertenezcan en cada país a las industrias interesadas.- Se basa este artículo en la conocida verdad de que la inmigración, que en determinada circunstancia constituye un beneficio para el país que la recibe, puede, cuando el mercado de brazos acusa exceso de oferta, significar un grave daño.- Este principio de la recomendación que nos ocupa ha pasado a convertirse en disposición de no pocos tratados sobre inmigración celebrados en Europa con posterioridad a 1919.- Son los llamados tratados sociales de post guerra.- Figura también, en la política sobre inmigración de ciertas naciones.- Estados Unidos, por ejemplo, que ya en el año 1917 había iniciado su política sobre los "indeseables", en 1921 y en 1924 modificó sus leyes estableciendo las cuotas de ingreso.- Conviene hacer notar que en la Argentina, sin regulación especial y por el solo juego espontáneo de los hechos económicos, la inmigración ha descendido.-

Però el artículo fundamental de esta recomendación es el que lleva el número 3. - Como se re-

fiere , en efecto a la reparación del perjuicio económico que la desocupación entraña para el obrero, cuya capacidad de ganar un jornal queda reducida a ~~ese~~ ro.- Se recomienda por este artículo, en efecto, se organice un sistema "eficaz" de seguro contra el paro.- La libertad dejada a las naciones no puede ser más amplia.- En vez de indicar una regla única e inflexible, señala la posibilidad de escoger cualquiera de los sistemas en boga que crea más en consonancia con sus posibilidades y con las modalidades nacionales.-"El régimen puede ser -dice el artículo- a cargo de una institución gubernativa (seguro oficial) o mediante la concesión de subvenciones de parte del gobierno a las sociedades cuyos estatutos dispongan en favor de sus socios el pago de indemnizaciones de paro (sistema de la libertad subsidiada)".- Como se ve, la recomendación, prudentemente, no ha avanzado más .- No ha querido pronunciarse ni por el seguro voluntario ni por el seguro obligatorio.- No ha querido tampoco entrar en los detalles siquiera fundamentales de la organización técnica del seguro.- Su propósito no ha ido más allá que a recomendarlo como el medio más eficaz, encontrado hasta el presente, para subvenir a las necesidades de los parados. - Nótese que cuando esta recomendación fué votada( año 1919) nada más que un país (Inglaterra) tenía establecida el seguro obligatorio que cubría a 3.700.000 obreros.- En 1932 , como hemos ya visto en el capítulo respectivo, numerosos países han implantado el sistema de la recomendación cubriendo a muchos millones de trabajadores.- <sup>(45.000.000)</sup> ¿Puede decirse que la recomendación ha sido ineficaz?.-

El artículo final (5º) indica un medio preven-

tivo. -"Cada país -dice- debe coordinar la ejecución de las obras emprendidas por cuenta de la autoridad pública reservando dichas obras, en cuanto sea posible, para los períodos de paro y para las regiones más afectadas por este fenómeno.- Innecesario parece decir que la ejecución de las obras públicas no constituyen un medio de reparación sino de prevención del paro.- De el las no salen subsidios sino salarios, esto es, remuneraciones de un trabajo efectuado.-

### DESOCUPACIÓN DE LOS OBREROS RURALES

La convención, lo mismo que la recomendación, que acabamos de estudiar, se extienden en general a toda clase de trabajadores, sin distinciones.- Pero sabido es que la Organización Internacional del Trabajo decidió ocuparse de determinadas clases de asalariados en forma específica: de los agricultores (conferencia de 1921, en Ginebra) y de los marinos (conferencia de 1920, en Génova) ,- La recomendación votada respecto de la desocupación de los obreros del campo interesa particularmente a un país agrícola como la Argentina.- Como medio de prevención indica, con muy buen acuerdo, los que siguen:-

I.- Adoptar procedimientos técnicos modernos para el cultivo de las tierras que no están actualmente cultivadas o, no lo están sino en parte, pero que podrían mediante dichos procedimientos, ponerse en condiciones de asegurar una producción conveniente.- (En nuestro país no es menester recurrir, sino en determinadas zonas, a la implantación de procedimientos especiales de cultivo.- Sobran las tierras aptas en las que ningún cultivo se realiza).-

II.-Desarrollar la colonización interior.(El punto es particularmente indicado para nuestro país y lo trataremos en el capítulo respectivo en que hablaremos de la desigual distribución de la población argentina, del urbanismo y de la colonización.-)

III.- Estimular la adopción de sistemas mejorados de cultivo para una explotación más intensiva de la tierra.-

IV.- Facilitar, por medio de transportes adecuados, el acceso de los trabajadores agrícolas en paro a trabajos que tengan carácter temporal.- (Hemos de ocuparnos de la dificultad que en nuestro país se presenta, por razón de las largas distancias y del consiguiente precio de los pasajes, para que los obreros radicados en las zonas de desocupación puedan aceptar los pedidos de brazos que en otras localidades se formulan).-

V.- Desarrollar las industrias y los trabajos suplementarios que puedan ocupar a los obreros agrícolas que se resientan del paro temporario, pero tomando medidas para asegurarse de que dichos trabajos se realicen en condiciones equitativas; y

VI.- Tomar medidas para la formación de cooperativas de obreros agrícolas para el trabajo de la tierra y para la compra o arrendamiento de terrenos y adoptar, con este objeto, medidas encaminadas a extender el crédito agrícola sobre todo en favor de las asociaciones cooperativas agrícolas de los trabajadores de la tierra que tengan por objeto la administración de las explotaciones agrícolas.- En cuánto no se disminuiría la desocupación de las campañas argen-

81  
tinas si solo algunos de estos puntos de vista fueran aceptados? ¿Y cuántos obreros desocupados en nuestros centros urbanos no hallarían ocupación en el campo argentino si los otros puntos de vista que tienden a intensificar la explotación agrícola se realizaran?.- *Es muy relativo me parece.*

### DESOCUPACION DE MARINOS

La recomendación sobre desocupación de los obreros marítimos no nos interesa como la de los obreros agrícolas.- No tenemos, en efecto, grandes efectivos de hombres ocupados en nuestra marina mercante.- Pero no podemos prescindir de ella al tratar la acción internacional en materia de desocupación.- En la conferencia de Génova (año 1920) se trató la jornada de ocho horas para los obreros del mar.- Si consignamos el hecho, es en razón de que una medida semejante, indirectamente al menos, se vincula al problema de la ocupación de un mayor número de personas.- Pero la convención no fué aprobada no obstante lo cual con posterioridad algunos países (la Argentina entre ellos) establecieron por leyes nacionales la jornada de ocho horas para el personal embarcado.- Aprobó, en cambio, una convención sobre colocación de marinos que difiere escasamente de la convención similar votada en Washington para la colocación de los obreros en general.- El principio que la domina es el de que "la colocación de los marinos no podrá ser objeto de un comercio ejercido con un fin lucrativo" esto es, una interdicción de las agencias de colocaciones en las que es menester que el interesado abone una comisión.- Como substitutivo se indica la

conveniencia de sistemas organizados: a) por asociaciones representativas de los armadores y de los marinos que funcionan en común bajo la inspección de una autoridad central; o b) por sistemas a cargo del Estado, a falta de la acción combinada anterior.- Aunque no vinculado directamente al tema, conviene recordar, por la repercusión que entre nosotros ha tenido el asunto de federados y no federados, que la misma convención sienta el principio de que en las operaciones de colocación "el marino deberá conservar el derecho de elegir su buque y el armador el de escoger su tripulación".- Vinculados al caso particular de la desocupación de marinos, en forma indirecta, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado otras reglas.- Ellas son las que se refieren a la edad mínima de los niños al trabajo de a bordo, a la indemnización de paro por causa de naufragio, a la edad de admisión para ciertos trabajos (pañoleros y fogoneros) y a la repatriación de marinos.- La indemnización por causa de naufragio que recuerda un tanto la indemnización por despido que para los empleados consagra <sup>11729</sup> el art. <sup>157</sup> del Código de Comercio ~~establece~~ <sup>establece</sup> que ella se pagará por "todos los días del período efectivo de paro forzoso del marino con arreglo al salario que ganaba".--

LOS ESTUDIOS

No sería completa la reseña que intentamos hacer si no expusiéramos otras actividades de la Organización Internacional del Trabajo en materia de desocupación.- Sus estudios documentados, particularmente, han contribuido en buena parte a ilustrar a

fondo sobre el problema.- En el año 1921, al realizarse la tercera conferencia anual, la asamblea adoptó como resolución la de encomendar al Bureau la preparación de una encuesta de alcances internacionales sobre el aspecto nacional e internacional de la desocupación, llamando a colaborar en la solución del problema a la Sociedad de las Naciones en atención a los aspectos económicos y financieros que seguramente la encuesta había de poner en evidencia.- Su recomendación llegó más allá: a convocar una conferencia internacional especial para tratar el tema.- Tal fué el origen concreto de la primera conferencia económica nacional reunida en Génova en el curso del año 1922, insig-nificante desde el punto de vista que nos ocupa ya que, en términos parecidos, indicó como soluciones las de la conferencia de Washington de 1919 que hemos analizado ya.- Al año siguiente (1923) quedó creado un comité mixto, formado por el Bureau y por la Sociedad de las Naciones, para el estudio de las crisis económicas en las que la desocupación tiene uno de sus principales orígenes. - En los estudios realizados por este comité se pone de relieve la importancia que la política monetaria por ciertas naciones ha jugado en la producción de esas crisis creadoras de desocupación.- Para asegurar la estabilidad monetaria indispensable a una buena situación económica que es a su vez condición fundamental en la estabilidad del empleo, una de las conclusiones de aquel estudio recordaba el restablecimiento en todos los sistemas monetarios del patrón oro.- Interesa recordar que en esos estudios el comité mixto ha indicado, naturalmente, la existencia de otras causas generadoras de la desocupación: el desarrollo exagerado de

ciertas industrias creadas para hacer frente a necesidades de guerra y mantenidas después de la paz; el desorden del comercio internacional como resultado del exceso y de la inestabilidad de la protección aduanera y de ciertos excesos fiscales.- " En el fondo -se lee - todo mal de que sufre la economía de un país o del mundo puede ser causa de una desocupación nacional o internacional," frase que hace decir a Albert Thomas (L'Organisation Internationale du Travail) pag. 223 ) que en esa verdad reside una de las razones más fuertes, pero no la única que obligan a no descuidar ninguno de los problemas que se plantean en el mantenimiento de la paz económica.- En lo que respecta al informe producido en el año 1930, no lo mencionamos aquí ya que en detalle lo hemos consignado en el capítulo general sobre las causas de la desocupación.-

#### RESOLUCIONES de 1932

La Organización Internacional del Trabajo se halla dirigida, como se sabe, por un consejo de Administración.- En su sesión No. 56 (año 1932) ese consejo adoptó la resolución que sigue y que transcribimos íntegramente por la importancia que encierra no solo desde el punto de vista de sus considerandos sino también desde el ángulo de sus conclusiones.- Dice así: "La Comisión para la desocupación, frente a la creciente gravedad de la crisis de desocupación; reconociendo que la solución de la crisis misma puede depender solamente de providencias económicas, financieras y políticas, las que van más allá de la competencia de la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión insiste ante todo cerca de los Gobiernos a fin de que, ya sea na-

cionalmente, ya sea en el seno de las instituciones internacionales, persigan activamente todas las iniciativas aptas a crear nuevas posibilidades de ocupación y, en manera especial, a fin que la acción internacional en materia de obras públicas sea intensificada con la más grande energía.-

"Uniformándose a la resolución tomada por el Consejo del B.I.T. en su sesión del mes de Octubre de 1931, la Comisión se ha especialmente preocupado de la posibilidad de llegar a una mejor disciplina de la duración del trabajo, por medio de acuerdos internacionales, tanto generales como para cada industria en particular.-

"Constataando que en todos los países industriales se han hecho espontáneamente esfuerzos diversos en la mayor parte de las empresas para mantener en el trabajo, no obstante la reducción de la producción, al mayor número de obreros, la Comisión recomienda a la atención de todas las colectividades industriales, las siguientes medidas, de las que algunas han sido ya llevadas a la práctica, completa o parcialmente,-

" La Comisión reputa que, en las condiciones presentes, es más que deseable que sean ratificadas las convenciones internacionales sobre duración del trabajo y especialmente la convención de Washington sobre las ocho horas y que de todos modos, a la espera de su ratificación, sus principios queden o permanezcan universalmente aplicados, con el objeto de constituir la base sólida de todas las providencias abajo indicadas.-

1) Las horas extraordinarias deben ser suprimidas,- Ellas deben ser reducidas al límite más estrecho

cuando, en casos excepcionales, la supresión total venga impedida por obstáculos técnicos, por exigencia de estación, por urgencia en la entrega de los trabajos.-

2) Cada vez que las condiciones técnicas, la composición del personal y la situación individual de cada asalariado lo permitan, conviene disminuir la duración individual del trabajo para el conjunto de los obreros, más bien que proceder a despidos.- Esta disminución puede ser practicada, ya sea en el número de los días de la semana; puede ser también practicada con un turno periódico de trabajadores dentro de un determinado número de semanas.- La Comisión llama la atención sobre las providencias tomadas en algunos países para la aplicación de estos remedios, utilizando las indemnizaciones de desocupación, que deben ser pagadas durante el período de inactividad.-

3) No obstante las dificultades graves que pueden ser superadas, según parece, y con reserva de las posibilidades técnicas, comerciales y financieras, debería prevalecer el principio de disminuir momentáneamente la duración individual del trabajo en las empresas, que se hallen en la actualidad en actividad normal, para tener modo de colocar en aquellas a los desocupados.-

4) Si nos preocupamos de distribuir las posibilidades de ocupación entre el mayor número posible de trabajadores, de respetar la buena marcha de las empresas y asegurar a cada obrero ocupado una ganancia suficiente, parece que se hayan conseguido los mejores resultados, en las condiciones actuales de crisis,

don la reducción individual de la duración del trabajo haciendo variar esta reducción alrededor de las cuarenta horas por semana, distribuidas según diferentes modalidades, pero con preferencia sobre cinco días, si las condiciones técnicas lo permiten.-

5) La Comisión piensa deber observar que en algunos países se ha proveído a compensar, al menos en parte, la reducción eventual de las ganancias semanales, y que ésto ha sido facilitado por la disminución de las cargas sociales, debida a la reocupación de un cierto número de desocupados totalmente.-

6) La Comisión pone en evidencia la importancia de las providencias que la legislación de algunos países establece para la tutela del derecho a la pensión y al seguro de los obreros, sometidos a estos excepcionales regímenes de duración del trabajo; la Comisión recuerda que, sin querer tomar la iniciativa de tratativas internacionales, algunos Estados han manifestado el deseo de acuerdos provisionales sobre duración del trabajo en determinadas industrias, y ruega al Director, del B.I.T. para que examine estos votos, estudie, para diversas industrias, si la situación permite pensar en acuerdos internacionales y, eventualmente, ofrezca sus buenos oficios a los Gobiernos interesados en la convocación de cualquier reunión, que favorezca ese propósito.-

"La Comisión en esta sesión tenía el solo objeto de estudiar la disciplina de la duración del trabajo en tiempos de crisis.- Sin embargo, ha tomado nota de los votos manifestados por organizaciones obreras en favor de una semana de 40 horas y también del parecer manifestado por algunos industriales, que en el mo-

mento del restablecimiento de la prosperidad, podría ser posible una reducción permanente de la duración del trabajo, en aquellas industrias cuyo progreso técnico haya sido considerable. -

"La Comisión invita al B.I.T. para que dirija desde ahora en sus estudios una atención preferente sobre esta cuestión, para someter luego al Consejo los informes reunidos especialmente sobre algunas de las experiencias realizadas.-"

El deseo de no dar a este capítulo proporciones extraordinarias nos obliga a ser breves en lo que respecta a otros aspectos de la acción internacional cumplida por la organización que tiene su sede en Ginebra y encaminada, siquiera indirectamente, a contornear otros aspectos interesantes del asunto.- Sus estudios sobre migraciones tienen un interés evidente y no puede negarse que la nueva política implantada en los tratados de inmigración responde en parte al principio sentado en la convención de Washington que hemos estudiado antes.- Ejemplos de nuevos tratados en los que se establecen las garantías para que un reclutamiento colectivo de obreros no comperte un daño ni para el país desde el cual los hombres salen ni para aquel al que se dirigen son: el tratado franco-polaco de 1919, el franco-italiano del mismo año, el de Francia y Checoslovaquia de 1920 y otros más.- No deja de ser curioso observar que siendo la Argentina un país con características notorias de inmigración no ha realizado <sup>de los tratados de Ginebra</sup> tratados de esta índole, siendo los únicos convenios de tipo social, que tiene, los que se refieren a indemnizaciones de accidentes de traba-

*no han realizado con Suiza, Bélgica, Holanda, etc.*

lo celebrados en los dos países desde donde mayor inmigración nos viene: Italia y España. *Austria y Bélgica también*

### PROYECTO DE EMPRESTITO INTERNACIONAL

La acción del Bureau Internacional del Trabajo ha tenido, todavía, otra muy curiosa manifestación.- Ha propuesto, en efecto, a fines de 1931, un plan al comité que estudia la posibilidad de crear los Estados Unidos de Europa y la federalización económica de Europa, un plan tendiente a la organización de obras públicas nacionales mediante la financiación internacional de su costo.- Seguramente uno de los más claros expositores de esta idea es Wladimir Woytinsky, que la desarrolla en un extenso artículo aparecido en la Revista Internacional del Trabajo correspondiente a Enero de 1932.- Después de afirmar el contenido de la frase que en el curso de esta tesis más de una vez hemos repetido "el paro engendra el paro y el trabajo crea trabajo"- y de recordar que cuando un país tiene dinero puede recurrir a las obras públicas como medio de dar trabajo a los desocupados, estudia la desigual situación de los diversos países para llegar a la conclusión de que, como consecuencia de la crisis, no todos los países pueden en la hora presente recurrir a un procedimiento semejante.- Su punto de partida es el de que "la creación de empleos (o de medios de ganar salarios) que parece asunto simple y deseable cuando teóricamente se lo examina a la luz del caso de un sistema económico independiente, se convierte en difícil y en prácticamente imposible en las condiciones reales de las naciones que se hallan en una penuria financiera.- De ahí que llegue a la conclusión, por razón de la in-

terdependencia actual de los sistemas económicos, de la necesidad de buscar el remedio no ya dentro de lo económico de un determinado país, sino contemplando la economía mundial".- "El problema de la creación de empleo -escribe- es esencialmente un problema financiero cuya solución práctica consiste en crear un amplio crédito.- Una empresa semejante significaría para cualquier país un peligro grave porque su fracaso tendría por efecto sacudir y debilitar su economía y sobre todo sus finanzas.- El único medio sería el de llegar a un acuerdo internacional".- Sus recomendaciones esenciales son: a) ayudándose mutuamente y estimulándose reciprocamente a adoptar una política de crédito más liberal; los bancos de emisión de los diversos países deberán llegar a un entendimiento para constituir, de acuerdo a un plan preestablecido, un fondo que serviría para estimular la economía mundial introduciendo un nuevo poder adquisitivo y creando trabajo en las diferentes economías nacionales; y b) ese fondo servirá, en primer término, para financiar trabajos públicos de acuerdo a un programa internacional establecido de común acuerdo.-

¿ Cuales podrían ser esas obras públicas a realizar? El autor las indica a manera de ejemplos: una red internacional de caminos, la construcción de canales que unirían las principales vías fluviales del continente, la transmisión internacional de energía eléctrica, etc., e indica también algo evidentemente fundamental en su plan: la posibilidad para obtener el dinero necesario para la financiación de aquellas obras que no dejarían de ser productivas económicamente a fin de amortizar su costo.- En los estudios realizados por la llamada "Delegación del Oro" a la Sociedad de las Naciones

51  
encuentra la base.- Los Bancos de emisión serían los agentes llegando a un acuerdo para reducir a un mínimo la cobertura-oro.- El oro así disponible permitiría ensanchar el volumen del crédito y de la circulación monetaria sin comprometer la estabilidad de la moneda resultando igualmente cubierta la nueva moneda creada.-"En otros términos -explica- la reducción de la cobertura total del oro permitiría aumentar uniformemente el derecho de emisión de todos los países dándoles un medio efectivo para regularizar los movimientos económicos mundiales".-

Como organismo ejecutor indica el Banco de Reajuste Internacional y una comisión de la Sociedad de las Naciones con una caja central a la que convergerían los nuevos fondos provenientes de los diversos países. - Incumbiría a esa comisión el reparto de los créditos que en primer término habrían de servir para crear trabajo y resolver el problema de la desocupación cada vez más inquietante.-Por el interés evidente que el asunto encierra transcribimos, traducido, el siguiente párrafo:" al decidirse a reducir -dice- la cobertura de oro, los bancos de emisión se comprometen a utilizar los fondos liberados en cubrir un empréstito internacional de reconstrucción económica emitido por el Banco de Reajustes Internacionales o por la Sociedad de las Naciones. Una reducción de la cobertura de oro en un 20% permitiría a cada Estado tomar obligaciones de este empréstito por un monto igual al 25 % de su circulación monetaria.- Limitando esta medida a los países de Europa (Rusia excluida) y a los Estados Unidos, se podría reunir una suma de cuatro mil millones de dólares. -Este capital deberá repartirse lo más uniformemente que sea

posible entre los diversos países, bien entendido que el vocablo "uniformemente" debe entenderse en sentido económico y no matemático.- Así Francia, podrá participar en el empréstito internacional de reconstrucción económica en una proporción de 750 a 800 millones de dólares; Inglaterra, con 400 o 500 millones; Alemania e Italia con 250 a 300 millones cada una; Holanda, Suiza, Bélgica, Suecia, España, a razón de cien millones cada país, quedando todavía de 400 a 500 millones para ser suscriptos por los otros países europeos.- Dado su potencialidad económica Estados Unidos podría reunir una suma de mil a mil quinientos millones.- El empréstito podrá ser sin interés y quedar amortizado en un plazo señalado de antemano".-

He ahí, en sus líneas principales, este proyecto de remedio internacional al paro que por lo menos merece el calificativo de interesante.- Demuestra -unido a la acción de la Organización Internacional del Trabajo que hemos estudiado en este capítulo de la tesis- que la explicable preocupación por el problema de los hombres sin trabajo ha salido ya de los límites y de las soluciones puramente nacionales para entrar en la zona de lo internacional.- Se lo empieza a encarar con criterio internacional, esto es, común al interés de los diversos países que constituyen la comunidad internacional y según creemos, se lo encara bien.- En las épocas del pasado el fenómeno del paro pudo ser puramente local o nacional.- Pudo existir desocupación en Francia y escasez de mano de obra en Alemania, por ejemplo.- En los días del presente, la vinculación de los intereses económicos y la creciente interdependencia de país a país contribuye a darle el aspecto mundial que reviste la crisis financiera que atravesamos.- Unos países pri-

mero y otros después ven aparecer el fenómeno de la desocupación y los que pensaban que Estados Unidos habría de salvarse se han equivocado.- Digamos todavía, por el interés que ello tiene, que si H.B.Butler en su libro ( año 1931 ) en que estudia las causas de la desocupación en aquel gran país indica los efectos de la especulación de Octubre de 1921, señala también entre los factores psicológicos " el pesimismo exagerado y el miedo de gastar con propósitos de ahorrar para los malos tiempos que se preveen".-

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

CAPITULO VII .-LA DESOCUPACION EN LA ARGENTINA.--

Epocas de aparición- Clasificación.- Causas.- Ausencia de estadísticas.- Saldos de la inmigración.- Urbanismo.- Distribución desigual de la población.- Influencia de las leyes obreras sancionadas.- Características de nuestros contratos de trabajo.- Inestabilidad en el empleo.- Ausencia de preaviso.- El artículo 157 del Código de Comercio.- Acercamiento de la demanda y oferta de brazos. Agencias oficiales de colocaciones.- Un propósito de subvención a las agencias de colocaciones gremiales no cumplido.- El pasaje de cosecha.- Acción oficial y particular en la reparación del paro.- Alcances del Decreto de Marzo de 1932.- Esbozo de un plan de acción de acuerdo con las posibilidades del país.--

-o-o-o-o-o-o-o-o-

En un sentido puramente técnico, la desocupación ha existido siempre en la República Argentina.- Normalmente, en efecto, media siempre un determinado espacio de tiempo entre el momento en que un obrero deja por su voluntad o contra su voluntad su trabajo actual y el instante en que logra una nueva ocupación.- Pero en dos períodos de nuestra historia, particularmente, el fenómeno se ha acentuado cobrando caracteres de extraordinario y anormal.- Por vez primera se habló intensamente de desocupación alrededor del año 1912.- La guerra de 1914, encontró al país, en efecto, con un extraordinario número de desocupados.- La segunda vez en que el problema preocupa, es en la

101  
actualidad.-Por una extraña coincidencia entre una y otra fecha se habría cumplido un ciclo doble del que suele señalarse para las crisis de acuerdo con la conocida ley aproximativa.- Es seguro que aparte de estos períodos de desocupación máxima han existido otras dos fluctuaciones acentuadas entre la oferta y la demanda de brazos, no regulada exactamente en la Argentina como no lo ha sido, tampoco, en parte alguna del mundo.-

Por razones de método conviene distinguir, en nuestro mercado, dos clases de desocupación: la rural y la urbana.--

En tiempos que aun no están muy lejanos en nuestra historia del trabajo, la desocupación rural debió asumir formas poco menos que permanentes.- Lo hacen pensar así las disposiciones sobre vagancia que aun contienen algunos códigos rurales de ciertas provincias.-

La vagancia debió ser, posiblemente, una manifestación de la desocupación en los campos, en épocas en que la estancia constituía la forma casi única de nuestra explotación rural.-

La desocupación urbana -a la que llamaremos industrial- no aparece sino con posterioridad al nacimiento de nuestra industria.-

Hay motivos para pensar que recién a partir de 1900 tenemos una industria cuyo desarrollo toma un ritmo más acelerado después de 1914.--

Desde 1900 hasta 1912, la industria, en sus diversas manifestaciones, no hizo sino crecer, por lo que bien puede pensarse que en tal período no existió otra desocupación que la puramente normal o acaso menos que la desocupación normal.-

Aquel exceso de mano de obra notado en el año

102

X

1914, halló poco después una solución por gravitación de dos hechos: a) ausencia de inmigración en los años que siguieron a la guerra e inclusive emigración, particularmente de los reservistas y, b) incremento de las industrias argentinas que debieron abastecer el mercado interno y aún, en determinados casos, proveer de artículos al mercado extranjero.-

La desocupación de aquella época, en consecuencia, fué conjurada por el advenimiento de circunstancias y de factores contrarios a los que precisamente la habían creado.-

Con todo, algunas acciones fueron tomadas.-

Desde el punto de vista puramente social aparecieron las "ollas populares".- Desde un punto de vista oficial algunas obras públicas se realizaron.-

Fué entonces cuando la Municipalidad de la Capital, con fines de dar ocupación, decidió entre otros trabajos, realizar la canalización del arroyo Cildañez.--

Desaparecida aquella crisis, la vitalidad del país, lesionada momentáneamente, reapareció con su anterior pujanza.- Empezaron a venir, casi como antes, los fuertes contingentes inmigratorios que fueron absorbidos con facilidad por las nuevas manifestaciones de trabajo creadas en el país.-

Se volvía así, al período de la desocupación normal u ordinaria.-

Es difícil precisar una fecha cierta como comienzo de la desocupación, que en la actualidad reina.- Estos fenómenos no se presentan en forma inmediata, sino que se preparan poco a poco y lentamente, de tal modo que cobran recién visibilidad cuando la gravedad es evidente.-

Puede pensarse, sin embargo, que más o menos

a fines de 1930 el hecho de la desocupación, comenzaba a preocupar, al menos con algún motivo, no tanto porque en realidad faltase el trabajo sino, en atención a que costaba mayores dificultades que antes encontrarlo.-

En el transcurso de 1931, la duda ya no era posible: existía un grado más o menos elevado de desocupación, que pasa como saldo de malestar social al ejercicio de 1932.-

Expresadas estas generalidades, entraremos al análisis de los diversos aspectos del problema local.-

Ausencia de estadísticas.- Lo primero que desconcierta es la ausencia de estadísticas, oficiales o particulares, que permitan medir la intensidad del mal.-

Los sindicatos obreros argentinos, no tienen la posibilidad de suministrar, ni siquiera aproximadamente, el número de los hombres de su gremio que se hallan sin trabajo.- Carece el país, por lo demás, de instituciones de seguro social, capaces de indicar el número de las personas y, por consiguiente, el de desocupados, que reciben subsidios de paro.-

El Departamento Nacional de Trabajo, y nada más que para la Capital Federal, realiza cada seis meses una operación que permite conocer con alguna aproximación el número de personas ocupadas.- No tiene sino el valor de un índice apenas relativo para suponer el de las personas no ocupadas.-

Si se agrega que no se levantan censos de parados (lo que es muy costoso y difícil) y que aun el censo último de la población, por anticuado, no suministra ningún dato de aplicación actual, se convendrá en que es posible que en momentos como el presente en que la mayoría de las personas hablan de una desocupación, no falten quie-

nes afirman que no es sino una desocupación normal.-

Una total ausencia de estadísticas hace posible estas divergencias, y obliga a simples estimaciones desprovistas de mayor seriedad.- Es así que la comisión especial designada por el Poder Ejecutivo para remediar la situación de los desocupados, manifestaba (Marzo 15 de 1932) que se podían calcular en 50.000 los hombres sin trabajo en la Ciudad de Buenos Aires y en otros tantos los del resto del país.- Es una cifra que a nada obliga ya que faltan bases para fijarla.-

Pero para creer en la existencia de una desocupación acentuada no faltan, en verdad, índices que parecen claros.--

Destacamos entre ellos: a) las cesantías en masa de empleados y obreros, en número considerable, realizadas por el Estado Nacional, los Gobiernos de Provincias y las Municipalidades; <sup>(1)</sup> b) las cesantías, en números variables pero considerables, realizadas por las empresas industriales, privadas y muy especialmente por los comercios; c) la reducción de sueldos y salarios, operadas casi sin resistencia por parte de los interesados; d) la implantación, en los ferro-carriles, por ejemplo, del sistema de prorrato de trabajo, para evitar mayores cesantías y; e) la ausencia de huelgas.--

Puntualizamos este último factor porque, a nuestro juicio, las huelgas declinan cuando la desocupación aumenta y aumentan en caso contrario.- Constituyen, como algún autor ha dicho, fenómenos de riqueza.-

A falta de datos, parece lógico suponer que la desocupación presente se extiende: a) a la industria; b) al comercio; c) a las tareas agropecuarias y; d) a las clases sociales no calificadas exactamente como asal-

(1) No se debe estar de acuerdo con el autor que afirma que la desocupación es un fenómeno de pobreza y que se debe tener en cuenta...

riadas.-

El encadenamiento que los fenómenos guardan en su relación de causa a efecto, permiten suponer la generalización del hecho y su gravitación más o menos parecida sobre todos los componentes de la población.-

Causas.- En el capítulo respectivo hemos estudiado detenidamente las causas que, cada una en su medida, influyen en la desocupación mundial.- Cada una de ellas y todas ellas gravitan en nuestro país.- No habría, pues, para que caer en repeticiones innecesarias.- La única particularidad que la Argentina podría presentar, a nuestro juicio, estaría dada por ser uno de los grandes países inmigratorios del mundo.-

Claro es que si la inmigración hubiera continuado en la forma del último decenio, sobrarían motivos para considerarla, sino como causa creadora, al menos como causa agravadora de la desocupación nacional.-

Pero, por propia nivelación de cosas, más que por el mayor impuesto fijado por el gobierno provisional, como tasa a los pasaportes de los emigrantes, la inmigración espontáneamente se ha restringido, lo que significa decir, que no ha gravitado mayormente.-

Los cónsules extranjeros, acreditados en nuestro país, han cumplido su misión informativa, haciendo conocer el estado accidental del mercado de brazos y, el que antes fuera poderoso torrente de hombres volcados en nuestra tierra ha perdido toda o casi toda su intensidad.-

La comprobación de esta afirmación, se obtiene fácilmente con sólo comparar los saldos que han acrecido la población del país, como diferencia entre las entradas y salidas por sus diversos puertos y por vías terrestres.-

Según un último informe, en efecto, dado por la Dirección General de Estadística de la Nación, el saldo migratorio del año 1931, esto es, 16.716 personas, es el proveniente del movimiento de pasajeros por vía fluvial, marítima y terrestre, según datos suministrados por la Dirección de Inmigración.- La estadística correspondiente al tráfico por vía terrestre se limita por ahora a registrar los viajeros de las líneas ferroviarias Jujuy-Bolivia y Mendoza-Chile.-

El referido saldo significa una merma notable con respecto al análogo registrado en el año anterior, que es sólo un 22,4 % de éste (74.737 personas).-

Los españoles, que en 1930 contribuyeron con veintimil doscientas personas, al crecimiento de nuestra población, en 1931 ocasionaron un saldo negativo de 4.40 personas.- Los italianos se incorporaron en número de 12.000 durante 1930 y sólo de 6.000 en el año siguiente. Los polacos, que en 1930 produjeron un saldo positivo de 13.800 personas, en 1931 lo redujeron a 2.600, también positivo.- Los lituanos, que en 1930 habían aportado 2.500 personas a la República, en 1931 ocasionaron una merma de 50.- Los uruguayos figuran en el año 1930 con un exceso de 2.500 personas salidas del país, pero en el año 1931 se incorporaron 550.- Los yugoeslavos tuvieron una mayor entrada de 3.670 en 1930 y en cambio una mayor salida de 600 en 1931.- Los bolivianos se incorporaron en número de 1170 y 740 en 1930 y 1931 respectivamente.-

Si las cifras que anteceden dicen algo, están diciendo cuán acentuada ha sido la espontánea disminución de la inmigración y cuán distante se halla el país de aquel saldo de 211.246 registrado para el año 1910 -de tan grande actividad por la fecha del Centenario- o de

aquel más reciente de 160.479 registrado para el año 1923.-

No parece inoportuno señalar, como una de las causas que sobre la desocupación en la Argentina gravitan, la desigual repartición de la población.-

La población calculada al 31 de Diciembre de 1931 se distribuye, según cálculos oficiales, en la siguiente forma:

PROVINCIAS Y TERRITORIOS

Capital Federal.....	2.195.200
Buenos Aires.....	3.162.040
Santa Fe.....	1.368.068
Entre Ríos.....	628.960
Corrientes.....	448.705
Córdoba.....	1.111.190
San Luis.....	171.059
Santiago del Estero.....	399.844
Tucumán.....	461.042
Mendoza.....	445.492
San Juan.....	131.289
La Rioja.....	100.359
Catamarca.....	130.639
Salta.....	131.109
Jujuy.....	97.491
<hr/>	
Total Capital Federal y Provincias.....	11.082.487
Territorios Nacionales.....	576.230
<hr/>	
Total General.....	11.658.717

De la simple lectura del cuadro que antecede se desprende la existencia de una desproporcionada masa de población (aproximadamente la quinta parte del total) radicada únicamente en la Ciudad de Buenos Aires, lo que significa decir que la Capital Federal se ha convertido en el mercado por excelencia de los brazos que concurren al trabajo nacional.-

No es aventurado decir, porque los hechos lo confirman, que en tanto que en nuestra ciudad sobran brazos, ellos faltan en el interior del país, para el levantamiento de las cosechas.-

Una idea de la importancia del problema que deri

ya de la tan notoria desigualdad en la densidad de nuestra población, puede tenerse con la lectura del cuadro que sigue en el que aparecen indicados los crecimientos, notoriamente desiguales que han tenido las diversas provincias en el transcurso de los años 1914 a 1930.-

CAPITAL FEDERAL Y PROVINCIAS	Población según el censo de 1914	Población al 31 de Diciembre de 1930	CRECIMIENTO EN 1931		
			Vegeta- tivo ABSOLUTO	MIGRA- torio	TOTAL
Capital.....	1.575.814	2.169.771	20.088	5.341	25.429
Buenos Aires..	2.066.165	3.109.897	46.959	5.184	52.143
Santa Fe.....	899.640	1.342.330	23.893	1.845	25.738
Entre Rios....	425.373	613.970	14.833	107	14.990
Corrientes....	347.055	440.891	71782	32	7.814
Cordoba.....	735.472	1.086.243	23.528	1.419	24.947
San Luis.....	116.266	167.403	3.559	97	3.656
Santiago.....	261.678	389.849	9.906	89	9.995
Tucumán.....	332.933	451.076	9.694	272	9.966
Mendoza.....	277.535	435.411	9.187	894	10.081
San Juan.....	119.252	176.455	4.697	137	4.834
La Rioja.....	79.754	98.963	1.387	9	1.396
Catamarca....	100.391	128.422	2.202	15	2.217
Salta.....	140.927	177.955	3.064	90	3.154
Jujuy.....	76.631	96.260	1.077	154	1.231
Totales.....	7.554.886	10.884.896	181.906	15.635	197591
Territorios...	330.351	562.119	13.080	1.031	14111
TOTAL GENERAL	7.885.237	11.447.015	194.986	16.716	211702

Digamos todavía, para señalar la importancia de este hecho de la desigual población general, que una situación parecida ocurre en lo que respecta a la distribución de la población obrera.-

En la actualidad es más que difícil decir a cuanto asciende ella.- Pero, de acuerdo con los datos del último censo nacional (año 1914) y a los estudios que sobre sus cifras fueron realizados por el Ingeniero A.Bunge, sobre un total de 2.355.130 obreros existentes entonces, en todo el país, vivían en la Capital Federal 411.067 y 1.944.063 en el resto.-

Si se tiene presente que solamente la agricultura y la ganadería, inexistente en la Capital Federal, ocupaban según el referido censo, el trabajo de 462.463 personas, puede afirmarse que la Ciudad de Buenos Aires constituye una concentración de obreros industriales extraordinariamente crecida en comparación con las del resto de la Nación.-

Una desocupación en Buenos Aires equivale, pues, a toda una desocupación nacional.-

Si hemos dicho, al comienzo de este capítulo, que para la producción del paro de los presentes días, han obrado en la Argentina las mismas causas que han producido el fenómeno similar en el extranjero, podemos todavía señalar algunos factores que aparecen como más dignos de especial mención.- A nuestro juicio serían:

a) la creciente introducción de la maquinaria en las tareas agrícolas;

b) el aumento de la maquinaria en la industria manufacturera y de construcción;

c) un comienzo activo de racionalización del trabajo, incluso en los comercios y;

d) las exigencias financieras que al obligar al equilibrio del presupuesto, han hecho indispensable el despido de muchos millares de empleados y obreros de la administración nacional.-

Particularmente han atenuado la intensidad de esa desocupación :

a) la limitación de la inmigración y ;

b) la elevación de los aranceles fiscales que han permitido aumentar el volumen de trabajo de algunas industrias locales, crear otras y detener la declinación de la actividad de las que más sufrían por la competencia ex-

110  
tranjera.-

Correctivos legales.- En realidad no puede decirse que la legislación del trabajo cuente con disposiciones directamente encaminadas a prevenir el paro.- Pero puede afirmarse que el resultado secundario de algunas leyes, que persiguen otra finalidad fundamental, incide en una menor producción de la desocupación.-

¿Existen esas leyes en la legislación obrera argentina?

La contestación afirmativa se impone.-

No hay duda que el fin perseguido con la sanción de la ley reglamentaria del trabajo de mujeres y menores no se vincula con el paro.-

Puede afirmarse, sin embargo, que sus principales disposiciones, subsidiariamente, tienden a restringir la ocupación de las mujeres y de los niños y, en consecuencia, a dar una mayor posibilidad a la ocupación del hombre adulto.-

La ley de la materia (Nº 14.317, de 30 de Setiembre de 1924, substitutiva de la Nº 5291 en vigor desde 1907) contiene, en particular, las siguientes disposiciones con relación indirecta al problema de la desocupación:

a) Determinación de la edad mínima de admisión de los niños al trabajo por cuenta ajena, inclusive en las tareas rurales.- Al impedir que debajo de la edad de doce o de catorce años, según los casos, el niño pueda convertirse en asalariado, elimina un serio factor de la concurrencia de los adultos.- Sabido es, en efecto, que el maquinismo particularmente, permite que con menor salario los niños puedan realizar exactamente un buen número de tareas ejecutadas por los mayores.-

Complementan este resultado, otras disposiciones concordantes de la citada ley:

1º) Las que limitan la edad, con variación según el sexo, en que se puede ejercitar la cada vez más difundida industria callejera;

2º) Las que limitan la jornada de trabajo de los menores de 18 años a sólo seis horas diarias o 36 semanales;

3º) Las que prohíben encargar a un menor de 18 años, que trabaja en una empresa, la realización de trabajos a domicilio.-

b) Determinación de tareas.- Cuando la ley (Art.9) prohíbe el empleo de mujeres y de menores en tareas insalubres y peligrosas, aleja de las mismas a un buen número de elementos de trabajo que, ausente esta prohibición invadiría ciertas ramas de la producción exclusivamente reservadas a varones mayores.-

Por lo general, los trabajos peligrosos o insalubres son remunerados con altos salarios, por lo que queda explicada la preferencia que, en ausencia de esta prohibición legal, darían los industriales a los menores y a las mujeres.-

La ley de descanso (Nº 4661, de 1905) con la que se inicia nuestra legislación obrera, tiene una influencia directa sobre la jornada.- Incide, por lo tanto, en la desocupación.-

Su principio, en efecto, es el de que en cada semana de trabajo, debe haber un día de descanso, siendo indiferente, a los efectos que estudiamos, que caiga en Domingo (descanso dominical) o en cualquier otro día de la semana (descanso hebdomadario).-

El resultado de esta ley (cada provincia ha dic-

tado una similar) ha sido el de restar 52 días a la labor en el ciclo anual de 365 días o , lo que es lo mismo, el de aumentar el número de los brazos ocupados.-

Pero el correctivo legal por excelencia al exceso de trabajo desarrollado por un solo hombre aparece dado en la ley nacional reglamentaria de la jornada de trabajo (Nº 11544).-

Su fuente directa de inspiración fué la Convención de Washington de 1919.-

Ratificada por la Argentina -han sido contados los países que lo han hecho y no han faltado las ratificaciones puramente condicionales- contiene, sin embargo, todos los principios y en algunos inclusive va más allá que el modelo inmediato.-

Los fundamentos y los alcances de una ley semejante son otros que el de buscar en ella un remedio a la desocupación, por otra parte inexistente en 1919, en que el mundo salía de una guerra y era menester recurrir al trabajo para reconstruir lo destruído.-

Al presentarse al parlamento argentino los primeros proyectos, la desocupación no existía.- Tampoco existía en el año 1929, en que ella fué sancionada.- Pero no es posible negar que al prohibir en forma terminante un trabajo superior al de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, introduce un visible correctivo legal en el exceso de ocupación y por lo tanto influye en la desocupación.-

Cuando ella se sancionó, los gremios, por acción directa, habían conquistado en buen número de industrias, la jornada de ocho horas.-

La acción de la ley, con todo, ha sido generalizadora, extendiéndose a trabajos, particularmente

los comerciales, en los que la jornada excedía y excede aún en mucho, de las ocho horas.-

Inexistente la ley, por lo demás, aquella mejora se hubiera perdido dada la situación favorable que a los patronos se crea a mérito de la mayor oferta de brazos.-

Hemos asistido a una rebaja de salarios y, sin la ley de referencia, hubiéramos asistido también a un alargamiento de la jornada de trabajo.- La disposición legal le pone un dique.-

Puede juzgarse de la influencia de la ley citada en el grado de desocupación reinante, recordando que sus disposiciones esenciales son: -

a) una jornada máxima, para toda clase de actividad industrial o comercial (la agricultura y el servicio doméstico están excluidos) de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales;-

b) una jornada máxima de sólo seis horas diarias o treinta y seis horas semanales para las industrias insalubres y peligrosas;

c) la determinación de que ocho horas diurnas equivalen a solo siete nocturnas o, lo que es lo mismo, el principio de acortamiento de la jornada cumplida en las horas habitualmente destinadas al sueño y:

d) el encarecimiento del jornal para las horas extras ( 50%) o para los trabajos ejecutados en días de fiestas (100 %) invitando así al industrial, por el mayor costo de la mano de obra, a hacer el menor uso posible de una jornada superior a la normal.-

Contrato de Trabajo.- Como en la mayor parte de los países, el contrato de trabajo se realiza, en nuestro país, sin determinación de plazo. -

Es, pues, de acuerdo con las disposiciones legales en vigor -común también, a los restantes países- un contrato consensual que puede en cualquier momento rescindirse por la voluntad de una sola de las partes.- El obrero puede abandonar al patrón, cuando así convenga a sus intereses y, a su vez el patrón, puede despedirlo en parecida circunstancia y sin ninguna restricción legal. -

La inestabilidad en el empleo, pues, que constituye un hecho, resulta también de un derecho, como una de las tantas consecuencias del principio de la libertad de contratación.- Claro es que cuando el contrato indica término de duración, su rescisión, sin causa fundada, por una de las partes, autoriza a la otra a una acción perfectamente fundada de daños y perjuicios, como que es la regla que rige el caso de incumplimiento de cualquier contrato.-

Esta inestabilidad, perjudicial siempre para el trabajador, cobra caracteres especiales cuando se trata de ciertos asalariados.- Nos referimos a aquellos que (ferroviarios, tranviarios, telefonistas, electricistas, bancarios, etc) tienen sus cajas de jubilaciones, pensiones y retiros. -

La jubilación en efecto, que exige un requisito de edad (50 años) exige también un requisito de tiempo de permanencia en el empleo (treinta años).- *Reformado Ley 11923*

Pero, si como hemos visto la inestabilidad constituye la esencia jurídica del contrato de trabajo, resulta que también jurídicamente la jubilación, puede convertirse en ilusoria.-Así es, en efecto.-Las cajas ( ver leyes números 10.650, 11.110, 11.232 ) no sólo no ponen ninguna traba a la inestabilidad en el empleo, sino que reconocen como legítimo el derecho patronal u obrero de res-

cindir por su sola voluntad el contrato acordando la devolución de los aportes efectuados, con o sin intereses capitalizados, según el número de años en que el recurrente haya actuado como cotizante.-Este principio que en la ley inicial del sistema (Ley N<sup>o</sup>. 9.653, de 1915) llegaba hasta declarar la pérdida de todo derecho jubilatorio por caso de huelga (Art.11, derogado en la actualidad )ha perdido una parte -pero nada más que una parte -de su importancia real.-

Las leyes posteriores, en efecto, han establecido, con muy buen acuerdo, que los años acreditados y cotizados en una caja, se computan en cualquiera de las restantes, cuando el obrero cambia de industria.-Pero como la mayor parte de las industrias no tienen cajas, después de la derogación de la ley N<sup>o</sup>.11.289 que creó las Cajas de Previsión Social, resulta prácticamente insuficiente.-

Volviendo al contrato de trabajo, cabe decir que el preaviso o notificación de cesantía, particularmente legislado en Francia, no existe entre nosotros, ni como hecho ni como derecho.-El despido puede ser y, generalmente es, una decisión inmediata, de la noche a la mañana.-

La excepción aparece dada por el conocido artículo 157 del Código de Comercio, en el que se señala un plazo o, en su defecto, un mes de sueldo como indemnización de cesantía, que bien pudiera llamarse indemnización de desocupación.- *Véase la nueva ley de reformas al Código de Comercio. 1934.*

Pero su alcance, a pesar de la amplia interpretación que algunos jueces, le han dado, no alcanza sino a determinadas categorías de empleados de comercio y el proyecto (año 1929) ampliando los montos de las indemnizaciones en relación con el número de años de servicios del empleado despedido no tuvo sanción legal a pesar de haberse comen-

zado a discutir.-

En el fondo, ese proyecto, inspirado en las leyes recientemente conocidas con el nombre de reglamentarias del empleo privado (excluido el trabajo industrial) buscan, por vía indirecta, la estabilidad en el empleo o, por lo menos, una relativa estabilidad.-

¿Qué patrón despedirá a un viejo servidor, sabiendo que por el hecho del despido debe indemnizarlo con una crecida suma de dinero?.-

Acercamiento de la demanda y oferta de brazos.- Hasta no hace muchos años atrás, el mercado de brazos, en la Argentina, era puramente local o regional.- El trabajador no se movía mucho del lugar en que vivía y las migraciones internas eran completamente desconocidas.-

Una situación semejante hacía posible un hecho raro: la abundancia de brazos en una zona y la escasez en las zonas próximas o vecinas.-

Esta desorganización fué aprovechada por el extranjero, -particularmente el italiano- y dió origen a la inmigración "golondrina" temporal.- Millares de hombres venían de Italia a nuestro país, participaban de los altos salarios de las cosechas y, concluidas éstas, regresaban a su país de origen con un buen capital ahorrado.-

Esta situación de desorganización del mercado de brazos, empezó a mejorar en el año 1913, fecha en que fué sancionada la ley (Nº 9148) de creación de agencias oficiales de colocaciones.-

Se halla su origen en una disposición (Artículo 5) de la ley orgánica (Nº 8999) del Departamento Nacional del Trabajo, sancionada el año anterior. -"El Departamento -dice- organizará y tendrá a su cargo, bajo el

régimen que considere más conveniente, el registro de colocación para obreros con el objeto de coordinar la oferta y la demanda de trabajo.- Compréndele igualmente la inspección y vigilancia de las agencias de colocaciones particulares.-

La creación de este organismo respondía, pues, a un doble propósito: ordenar el mercado y fiscalizar las actividades de las agencias particulares de colocaciones cuyos abusos, en aquella época, estaban a la orden del día.- Cobraban crecidas sumas por un trabajo inexistente que ofrecían y hacían de la colocación de obreros un lucrativo medio de vida.-

Puede tenerse una idea de la necesidad que el Registro Nacional de Colocaciones venía a llenar, con solo tener presente que en el año inmediato al de su creación, dió empleo a 31.061 obreros, de ellos 8.333 fueron colocados en la Ciudad de Buenos Aires y el resto en diversas localidades del país.-

En el año 1913, a raíz de la desocupación notada en esa época, fué sancionada la ley N° 9148 creando dos nuevas agencias seccionales en la Capital Federal, una en cada una de las Capitales de Provincia y de Territorios Nacionales y otras dos más en otros dos grandes centros obreros del país: Rosario y Bahía Blanca. -

Debían todas ellas depender del Registro Nacional de Colocaciones del que nos hemos ocupado y crearían en el país toda una red coordinada para el acercamiento de la oferta y de la demanda de brazos. -

Pero en esta parte, que nos parece la fundamental de la ley, ella no fué cumplida.-

El mensaje que lleva fecha de 30 de Julio de

1914, el Poder Ejecutivo explicó a la Cámara de Diputados que el cumplimiento de esta ley, exigía por lo menos un gasto de \$ 340.000, no disponiendo sino de los ciento setenta y cinco mil pesos votados en el presupuesto del año 1914. --

La tentativa no volvió a repetirse y sólo en la Capital Federal funcionó y funciona el Registro Nacional de Colocaciones, aun cuando diversas provincias han creado, por leyes similares posteriores, agencias de colocaciones con alcances puramente locales.-

Falta así, pues, la coordinación interprovincial o nacional que pueda producir la regulación entre los que buscan trabajo y los que andan en busca de trabajadores. -

Ello se intentó por decreto de 22 de Octubre de 1914, que convertía a los jefes de correos de todas las oficinas del país en agentes informativos, ya que debían transmitir sin cargo al Registro Nacional de Colocaciones, todas las informaciones que las autoridades locales o municipales le hicieran llegar, relacionadas con la falta o exceso de brazos.-

Haciendo ahora, un resumen de lo que en el país ocurre en materia de colocación oficial, diremos:

a) Existe un Registro Nacional de Colocaciones, con asiento en Buenos Aires y con gestión limitada en el resto del país.- Es gratuito.- Funciona lo mismo para argentinos que para extranjeros, proporcionando trabajo, sin otro requisito que el de la inscripción del solicitante y por orden de fecha de la inscripción.-Una disposición de la ley de su creación, estipula que el Estado mismo debe proveerse de brazos en el Registro, pero no parece difícil asegurar que tal disposición reiterada por decreto de 1931, no se cumple.-

b) Existe una oficina de colocación en la Dirección de Inmigración, de acuerdo con lo que determina la ley de la materia, N° 817, de 1876.- El sujeto de su actividad es el inmigrante.- No se ocupa, pues, ni del extranjero ya residente ni del nativo.- Generalmente procede a la internación del inmigrante, contando para ello con pasajes oficiales; y

c) Existe desde el año 1928, una oficina municipal de colocaciones, creada a raíz de una ordenanza.- Su radio de acción es puramente local y su gestión no sale de la Capital Federal.-

La creencia de que estos tres organismos, constituyen servicios superpuestos, tiene en buena parte, su razón de ser.-

En vez de tres agencias de actividades reducidas y con medios escasos, sería de desear la existencia de un solo gran organismo, con todas las posibilidades necesarias.-

Más que necesario, ello será indispensable, si un día se implanta en el país, el seguro de desocupación.- Otras agencias de colocaciones.- Con independencia de estas agencias oficiales, otros sistemas de coordinación de la oferta y demanda de brazos, se hallan en menor o mayor actividad en nuestro país.- Tenemos en primer lugar, por ser ellas las más antiguas, las agencias particulares de colocaciones.- Venden colocaciones a la manera de otros comercios que venden artículos diversos y el monto de la comisión que perciben se halla en razón directa con el grado de desocupación reinante.

Antes de la sanción de la ley N° 9148 (año 1913) realizaban verdaderas estafas, cobrando comisiones crecidas y ofreciendo trabajos inexistentes. Tan excelente era el negocio y tan abundante la clientela que en el año

1912 existían en nuestra Capital, no menos de 60 libras de toda reglamentación legal.-La ley de referencia ha saneado sus actividades en forma definitiva.-Les obliga a una inscripción o licencia previa; prohíbe que se instalen en locales anexos a hoteles, fondas o despachos de bebidas, les prohíbe el sobro anticipado de la comisión, bajo pena del duplo de lo cobrado y les hace pasible de multas para el caso en que indujeran o enviaran a un obrero, indicándole un trabajo distinto del que va a realizar.-

La última política sobre agencias particulares ha consistido en un aumento de sus patentes, que las convierten poco menos que en prohibitivas.-No obstante ello, subsisten, lo que hace pensar que cumplen una necesidad de nuestro mercado.-

Puede conocerse en detalle su régimen legal, recurriendo a las leyes números 9.661 (año 1915), 9.148 (año 1913) y al decreto del P.E. que lleva fecha de 9 de Noviembre del año 1915.-

No nos son desconocidas las agencias de colocaciones de índole filántrópica.- Numerosas asociaciones las tienen a su cargo, más que como verdaderas agencias, como servicio social absolutamente gratuito.- Algunas se vinculan a determinadas religiones, pero las más están relacionadas con la nacionalidad del recurrente.- Así, por ejemplo, la Asociación Patriótica Española se ocupa por todos los medios a su alcance, de buscar trabajo a los inmigrantes españoles y lo propio ocurre con entidades italianas, polacas, etc..-

No se conocen cifras de este movimiento de colocaciones, pero es seguro que tiene su importancia y que coopera a descongestionar el mercado de brazos.-

Un servicio de esta naturaleza, bien que en menor es-

gala, realizan también las sociedades puramente mutualistas de tan crecido número en todo el país.-

Claro es que las sociedades obreras han querido realizar el servicio de colocaciones.-Su conocida política gremial de impedir que los patronos dieran trabajo a los no asociados, necesariamente obliga a la entidad a procurar los trabajadores, esto es, a implantar el servicio de las colocaciones.-

No pocas entidades gremiales instituyeron este servicio con éxito entre los años 1917 y 1920, pero con posterioridad han declinado a raíz de la implantación del llamado "trabajo libre", por oposición al "trabajo de los federados".- A esta declinación concurrió, por oposición, la acción de las entidades patronales que, a su vez, crearon servicios de colocación para los no federados, a los que daban preferencia.-

La Asociación Nacional del Trabajo, patronal, tuvo una particular importancia en esta clase de actividades.-

Lo propio puede decirse de la Asociación Protectora del Trabajo Libre, con radio en las zonas portuarias.-

El propósito de estimular toda clase de organismos concurrentes a la obra de acercar la oferta y la demanda de brazos, logrando la coincidencia de las respectivas curvas no ha sido ajeno a la voluntad del legislador argentino.-

Es así que la ley número 9.148 (año 1913) contiene una disposición (Art. 5º) cuyo alcance se elogia con sólo enunciarlo.- "Acuérdase -dice- ayuda pecuniaria a las agencias gratuitas de colocaciones de sociedades filantrópicas, mutualistas o gremiales, con personalidad legal que se sometan a la fiscalización e inspección del Departamento Nacional del Trabajo".-

En el mismo año en que se sancionó la ley, se incluyó en el presupuesto una partida de \$ 25.000 destinada a realizar este estímulo.-

Pero cuando la ley fué reglamentada (Decreto del 9 de Noviembre del año 1915), la partida fué suprimida por razones de economía.-

El estímulo económico, en consecuencia, no se hizo nunca efectivo y aun cuando figura en el texto de una ley en vigor, no se cumple en la actualidad.-

Entendemos que no es deseable el monopolio oficial en el servicio de colocaciones.- Cualquier sistema que, sea cual sea su origen, coopere a realizar colocaciones, cumple una finalidad y realiza una función útil.-

Aceptamos la fiscalización y aun la dirección del Registro Nacional de Colocaciones, pero no la exclusión de las restantes, aun cuando pedimos la cooperación de todos.-

Pensamos que las agencias particulares que hacen un negocio de la colocación, mediante el cobro de comisiones, deben ser excluidas; pero creemos que el cumplimiento de la ley en la parte que se refiere a una ayuda real a las agencias de colocaciones de sociedades gremiales, filantrópicas o mutualistas, podría crear actividades útiles y modalidades nuevas en nuestro mercado nacional de brazos.

No cerraremos este punto tan fundamental en el estudio de nuestra desocupación sin hacer referencia al sistema de los "conchabadores" que impera particularmente en el Norte Argentino.- El conchabador es el sujeto que mediante el pago de una comisión, se encarga de reclutar las peonadas necesarias para las zafras en los ingenios azucareros de Tucumán y Jujuy o para los obrajes del Alto Paraná.-

Recorren las provincias limítrofes, van al Chaco en busca de indios y, a veces, inclusive al extranjero (Bolivia o Paraguay).- Carecen de toda responsabilidad y sus funciones, al margen de la ley, escapan a una severa reglamentación.- Interesante parece recordar que este sistema dió origen en el parlamento (moción Dr. Justo) en 1913 a una convención internacional entre los gobiernos de Brasil, Paraguay y Argentina destinada a evitar, por una acción conjunta, el abuso de que eran víctimas los obreros de las zonas limítrofes del Alto Paraná por parte de éstos "conchabadores".-

El traslado.- En no pocas ocasiones, en nuestro país, el problema de la desocupación, en parte, se presenta como un simple problema de traslado de obreros desde los lugares en que abundan desocupados a los sitios en que faltan.-

La simple información relacionada con el hecho con ser importantes, no basta para resolver el problema.-

El obrero sin trabajo en Buenos Aires que sabe que en Jujuy se piden brazos, no siempre tiene, en efecto, los medios necesarios para los gastos de pasaje.-

País vasto, de grandes extensiones, los traslados son caros de tal manera que aun conocidas las posibilidades de trabajo, no es siempre posible utilizarlos por los interesados.-

En épocas de desocupación normal, el obrero corre con los gastos de su traslado.- En épocas de falta de brazos, el patrón que pide obreros, corre con los gastos de transporte y a este efecto suele girar el dinero correspondiente al Registro Nacional de Colocaciones.-

En años anteriores (1914, por ejemplo) en que las cosechas resultaron particularmente abundantes y los brazos escasos, el problema del traslado de los obreros

quedó planteado en toda su intensidad.-

Se creó entonces el "pasaje de cosecha" expedido por las empresas ferroviarias a precios reducidos a todo obrero que se trasladara desde las zonas urbanas a las rurales.-

A ese pasaje de cosecha se ha vuelto ahora (año 1932) con rebaja de un 50 % de su costo, a pesar de no ser extraordinariamente abundante la cosecha.-

Debe indicarse, como una de las manifestaciones del espíritu de liberalidad que inspiran nuestras instituciones sobre inmigración, la situación favorable en que desde el punto de vista del transporte se encuentra el extranjero con relación al nativo.- De acuerdo con la ley de inmigración, en efecto, el inmigrante a su llegada al país tiene derecho a indicar el lugar donde va a radicarse.- La Oficina de inmigración debe darle el pasaje gratuitamente, lo mismo que para los miembros que componen su familia.-

El obrero argentino <sup>no</sup> cuenta con una facilidad semejante.-

Las líneas que anteceden tienen por objeto demostrar la importancia real que en el problema de la desocupación argentina, desempeñan los medios de transporte, particularmente costosos.-

Abaratarlos puede ser un medio de descongestionar las concentraciones de desocupados que suelen producirse en las grandes ciudades y particularmente en la Capital Federal que actúa como bolsa del trabajo de todo el país.-

La Acción.- La Argentina no ha ensayado hasta el presente una política preventiva de la desocupación.-

Ello se explica, teniendo en cuenta el carácter

tan particular con que el fenómeno se presenta en el país.-

Ni cobra intensidad extraordinaria, ni tiene prolongada duración.-Aparecido, casi de golpe y a manera de una sorpresa, origina dos clases de acciones: una puramente privada y otra de carácter oficial.-

La acción privada se traduce en medidas de asistencia, particularmente en el suministro de víveres a los desocupados o de socorros inmediatos.-

La acción oficial aparece recién, en forma de socorro, en el año 1932.-

Por la importancia que tiene como iniciación de una política oficial al respecto, transcribimos el decreto de 12 de Marzo de 1932, dictado en acuerdo de ministros y que dice así: "Que está adquiriendo caracteres agudos en nuestro país, y especialmente en la Capital Federal, el fenómeno mundial de la desocupación;

"Que es notoria la existencia del elevado número de personas que carecen de albergue y de medios para procurarse su nutrición;

"Que los poderes públicos no pueden permanecer insensibles ante esta situación y que es urgente hacer un esfuerzo para remediarla, coordinando la acción oficial con la privada, que debe tender a la adopción de medidas de emergencia destinadas a aliviarla;

"El Presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de Ministros decreta:

Artículo 1º.- Designase con carácter honorario, una Comisión que se denominará "Comisión de Asistencia Social a la Desocupación", presidida por el Ministro de Agricultura e integrada por las siguientes personas:-

En representación del Ministerio de Guerra, Oficial

de Administración, Sub-Inspector M. Novillo Saravia; en representación del Ministerio de Marina, contador inspector Francisco A. Senessi; en representación del Ministerio de Obras Públicas, Ingeniero Ricardo W. Burgos; en representación de la Municipalidad de la Capital, el Sr. Juan A. Ferrari; y los señores Don Justo P. Saenz e Ingeniero Antonio U. Vilar.-

Artículo 2º.- Dicha Comisión reglamentará su propio funcionamiento y designará de su seno la persona que desempeñará la secretaría general.- Quedarán especialmente adscriptos a la Secretaría, los señores Don Luis M. Gruner, funcionario de las Agencias de Colocaciones del Departamento Nacional del Trabajo; Don Miguel Grimolizzi, de la Oficina de Trabajo de la Dirección General de Inmigración y Don José B. Sosa, comisario de policía en Puerto Nuevo.-

Artículo 3º.- Los Ministerios de Agricultura, Guerra, Marina, Obras Públicas y la Municipalidad de la Capital pondrán a disposición de la Comisión, todos los elementos, materiales de que disponen y cuyo empleo pueda ser utilizado a los fines de este decreto, sin perturbar los servicios públicos.-

Artículo 4º.- La Comisión utilizará para dar albergue temporario a los desocupados que no lo tengan, los edificios públicos en que haya espacios disponibles y apropiados, comenzando por los depósitos fiscales de Puerto Nuevo y el Hotel de Inmigrantes.-

Artículo 5º.- A los fines propuestos, la Comisión queda autorizada para aceptar donativos en dinero y en especies.-

Artículo 6º.- Los donativos en dinero que se recauden deberán ser depositados en cualquiera de

las sucursales del Banco de la Nación, en una cuenta especial, a la orden de la "Comisión De Asistencia Social a la Desocupación".-

Artículo 7º.- La Comisión dará cuenta por escrito, semanalmente al P.E. de la acción que realice y de la inversión de los fondos.-

Artículo 8º.- El Poder Ejecutivo pondrá de inmediato a disposición de la Comisión para el comienzo de su cometido, la suma de \$ 100.000 m/n ( cien mil pesos moneda nacional) que se tomará de rentas generales, con imputación al presente acuerdo.-

Artículo 9º.- Para adquisición de alimentos, enseres y materiales, como así mismo para la ejecución de las pequeñas obras de emergencia que sea necesario realizar en los edificios que se utilicen, se prescindirá, como excepción autorizada por las circunstancias premiosas, de las disposiciones administrativas vigentes.-

Artículo 10º.- La Comisión que se crea por el presente decreto dará por cumplida su misión inmediatamente de haber logrado proporcionar trabajo a los núcleos de desocupados.-

Artículo 11º.- Se dará acuerdo oportunamente al Congreso de este decreto y de los resultados obtenidos.-"

Como se desprende de su lectura, este único decreto no aspira a resolver el problema de la desocupación sino a aliviar la suerte de algunos parados forzosos. -

En sentido parecido debe comentarse el decreto de la provincia de Santa Fe ( Marzo de 1932) creando

con fondos fiscales el "jornal de desocupado" (\$2.00 por día) pero limitado a los obreros sin trabajo de una empresa tranviaria de Rosario que accidentalmente dejó de funcionar a mérito de que, según ella, el gobierno no había respetado los términos de su concesión.-

Estos dos decretos de tan limitados alcances tienen el mérito de traducir, siquiera en planos parciales y elementales, un comienzo de acción o de preocupación oficial en torno del problema de la desocupación.-

El recurso principal para combatirla ha estado indicado siempre por las obras públicas; pero, por lo general, la desocupación ha coincidido con crisis fiscales de tal manera que han faltado al Estado los recursos necesarios.-

Las obras públicas, que han podido hacerse, siempre o casi siempre en vísperas electorales, no han podido hacerse en momentos de intensa desocupación, esto es, cuando más necesarias eran.- Merece recordarse a este respecto que la sobretasa a la nafta fué establecida en un decreto (1931). y fundada en la necesidad de crear una red nacional de caminos, cuya construcción daría trabajo a los desocupados.- Y no parece demás decir que en la realización de obras públicas con personal del Estado, la disposición de la ley de presupuesto estableciendo un salario mínimo, constituirá una grave dificultad.-

Cuando las obras públicas tienen el carácter de socorro, bien se pudiera, en nuestro sentir, hacerlas en base de un salario menor que el que legalmente paga el Estado a sus servidores.-

125

Si la acción oficial, como queda dicho, no ha ido al fondo del problema, limitándose a contornearlo, la acción gremial no ha tenido tampoco, alcances decisivos.- Los gremios, en su mayor parte, se han limitado, entre nosotros, a obtener un provecho ideológico en su política de lucha de clases, acusando al capital como el gran y único causante de la crisis de trabajo y puntualizando con colores sombríos, la situación desgraciada que la desocupación crea a los obreros.-

Merece destacarse la preocupación que la racionalización apenas iniciada en el país, ha creado a algunos de nuestros gremios, y el estudio que han dedicado a sus efectos en estos últimos tiempos como si presintieran las consecuencias que pueden llegar a producir los nuevos métodos de trabajo.-

Muy contadas asociaciones gremiales (entre ellas la Federación de Obreros Telefónicos) han creado una caja de socorro pecuniario a los afiliados sin trabajo, mediante la implantación obligatoria de una "cuota de solidaridad" y de otros recursos provenientes de rifas, pic-nics, etc.-

Debe señalarse el hecho de que cuando las empresas ferroviarias (año 1932) despidieron personal como consecuencia de un menor tráfico originador de una disminución en sus entradas, el gremio de ferroviarios propuso -y el sistema fué aceptado- un prorrateo en las horas de trabajo con el propósito de evitar nuevas cesantías en masa.-

Si a lo que queda expuesto, agregamos que algunos gremios, han hecho declaraciones en favor de la implantación como remedio, de una jornada de siete horas, que otros (Confederación General del Tra-

bajo) se han expresado en favor de la restricción de la inmigración y que todos, en la medida de sus posibilidades se han opuesto a la disminución de los jornales que parece la consecuencia económica obligada de un acentuado estado de desocupación, habremos completado el cuadro de las actividades de nuestros gremios frente al problema que nos ocupa.-

Posibilidad de un plan integral.- No es sino con explicable vacilaciones que como punto final de esta tesis me atrevo a delinear las posibilidades de un plan para la República Argentina.- Es curiosa a la par que interesante hacer notar que habiéndose presentado a nuestro Parlamento, desde 1904 en adelante, proyectos de toda naturaleza en materia de legislación obrera y social, los que se refieren a la desocupación y al seguro de paro aparecen sistemáticamente ausentes. - Ello indica, en nuestro sentir, o que no ha existido la desocupación con la intensidad con que se le ha descrito o que ha existido y no se ha hecho conciencia sobre sus efectos o que, hecha esta conciencia, se ha juzgado más que difícil su solución.- Un plan sobre desocupación en nuestra nación debe basarse en las premisas que siguen:-

I.- La Argentina es uno de los países que ofrecen mayores posibilidades económicas y de trabajo en el presente y en el futuro.- Sus fuentes de producción están intactas.- Sobra tierra y falta población.-

II.- Su desocupación, en consecuencia, no puede fundamentalmente revestir las mismas características desconcertantes con que se presenta en los países más cotizados de Europa.- No tiene su intensidad ni

tiene su persistencia.- Ha sido, hasta el presente, al menos, pasajera y accidental.- Es posible que estas características benignas se mantengan si persisten en el futuro las condiciones de su economía del pasado y del presente.-

III.- La Argentina puede, por el solo juego del resorte de la inmigración, obrar sobre su desocupación. Tiene a mano, en consecuencia, un poderoso recurso de que los Estados de Europa carecen.- Nuestra inmigración debe, en lo posible, limitarse y ajustarse a la necesidad del mercado.- Las restricciones no deben tener sino caracteres de transitorias. Nuestro país necesitará mayor población. La vieja frase de Alberdi es una regla permanente.- La desocupación es fenómeno de transición que acompaña a las crisis cíclicas o periódicas.-

IV.- El urbanismo constituye un grave mal argentino.- La mala distribución de su población daña al país.- Cuando la desocupación se concentra en los grandes centros urbanos, se agudiza.- La campaña argentina deberá jugar un papel preponderante en el estudio de la mejor distribución de la población y de las nuevas fuentes de trabajo.-

V.- El trabajo constituye el mejor remedio a la desocupación. Crear industrias, fomentar las existentes y favorecer la inversión de capitales puede constituir una política permanente del gobierno. Hasta 1910 éramos, esencialmente un país agrícola y ganadero. El impulso industrial iniciado en 1914 puede ser afianzado.- Es el nuestro un país en formación, en el que mucho queda por hacer.-

En base de estas premisas, que parecen ciertas, esbozaré en sus líneas generales, un posible plan

de acción. Es el que sigue:

a) Acción privada.— Todos los organismos sociales existentes en el país pueden hacer algo en materia de desocupación. Particularmente pueden desarrollar una acción efectiva los organismos gremiales, filantrópicos, culturales y mutualistas. La acción privada debe ser previa a toda acción oficial que sólo debe servir por defecto o insuficiencia de ella.— Puede traducirse: 1º) en socorro, en dinero o en víveres, en vestido o en alojamiento; 2º) en información sobre el hecho; 3º) en la organización de servicios tendientes a poner en contacto la oferta y la demanda de brazos mediante el uso de sistemas informativos.— Fuera de la acción reservada a las asociaciones arriba indicadas, las empresas pueden cumplir una obra útil: a) manteniendo sus inversiones y si ello fuera posible inclusive, aumentándolas; b) utilizando sus reservas y poniéndolas en juego.— La acción de las empresas privadas de transporte esencialmente, debe consistir en abaratar los precios de los pasajes de los obreros sin trabajo que se trasladan a los lugares donde existen posibilidades de hallarlo.— El individuo mismo, por una mejor comprensión de la previsión, puede en los días de prosperidad ponerse a cubierto de los primeros efectos de la desocupación, ya sea practicando el ahorro, ya ingresando a las asociaciones mutualistas que tanto abundan en el país. — Una mejor educación económica del trabajador es deseable en la Argentina ya que no es siempre posible que pueda ahorrar con sus salarios bajos.— Pero se le debe enseñar a gastar bien. —

b) Acción Oficial.— No creemos, por las razones que hemos expuesto en las premisas que anteceden que la Argentina pueda iniciar un seguro obligatorio contra el

riesgo de paro. Admitimos como cosa posible su implantación en un futuro más o menos lejano, pero no lo creemos factible en la hora presente.-

La acción oficial puede exteriorizarse: 1º) En forma de subsidios a los más necesitados.- Ese subsidio puede ser administrado en la forma en que determina el Decreto de 12 de Marzo arriba transcripto o, -y ello sería mejor- en forma de subsidio a las asociaciones gremiales y no gremiales que dieran socorro de desocupación y que admitieran, para ese hecho, el control oficial.- 2º) En la realización de obras públicas, vale decir, convirtiendo el socorro en salario y dejando al país una inversión productiva y útil.- La construcción de casas para obreros, de edificios fiscales y de caminos estarían dentro de aquel calificativo.-

Un empréstito para la desocupación podría suministrar los fondos necesarios en substitución de un aporte obligatorio que pesaría sobre la sociedad entera si se crearan las cajas de seguro.- 3º) En la realización dentro de lo posible, de estadísticas informativas que permitieran conocer la intensidad real del mal, su distribución en las diversas zonas, los oficios más afectados y, en una palabra, las necesidades del mercado de brazos.- Esta información debe ser centralizada y obtenida mediante la cooperación: a) de todas las agencias oficiales ( nacionales, provinciales y municipales ) existentes en el país; b) de las asociaciones gremiales y c) de los datos que periódicamente (cada semestre, por ejemplo ) deben suministrar todos los patrones y empresas, indicando el número de obreros ocupados para conocer los aumentos o disminuciones en los efectivos de trabajo.- Dejamos de lado la idea de los censos de desocupados.- Son costosos y difíciles de

obtener.- 4º) En la organización de una red nacional de un servicio de colocaciones, centralizado en su dirección y descentralizado en su gestión.-La función esencial sería la de poner en contacto inmediato la oferta y la demanda de brazos.-Formarían esa red: a) las agencias nacionales establecidas en la Capital Federal y Territorios Nacionales; b) las agencias provinciales; y c) las agencias municipales.-Las oficinas de Correos y Telégrafos diseminadas, como se sabe, en todo el país, podrían tener una función de suplencia en las pequeñas ciudades donde no existen municipalidades.- 5º) Por una acción legislativa que podría crear algunos de los llamados correctivos legales de la desocupación.- Sugerimos particularmente: a) la sanción de una ley que establezca el preaviso para el despido de los obreros industriales; b) la modificación del artículo 157 del Código de Comercio en el sentido de que la indemnización de un mes de sueldo por cesantía se reemplace por una variable y proporcional al número de años de servicios; c) corrección del régimen legal que impera en las diversas cajas de jubilaciones, inclusive en la de empleados y obreros de la Nación, de tal manera que la pérdida del empleo no signifique la cancelación del derecho a una jubilación y d) sanción de la ley de contrato colectivo de trabajo a fin de que patronos y obreros puedan convenir las condiciones del despido y cesantías.-

*Sancionada*  
*acionado, →*

Comprendo perfectamente que las ideas concretas que quedan expuestas no resuelven íntegramente el problema de la desocupación.- Pero mi propósito, al esbozarlas, no ha ido más allá que a señalar ideas que pueden de inmediato realizarse, con gran beneficio pa-

ra los desocupados y sin perjuicio para el país, preparando una etapa de soluciones posteriores.-

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

*Alejandro Ghisain*

ALEJANDRO G. UNSAIN.-

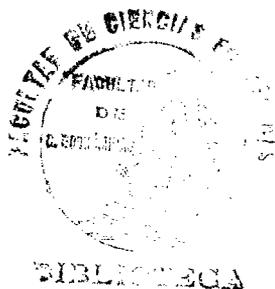
*Antonio Periañez*  
*[Signature]*

*Alejandro G. Ghisain*

B I B L I O G R A F I A .

- Bunge Alejandro E.; La Desocupación en la Argentina.
- Galvez Manuel: La Desocupación en la República Argentina.
- Austin y Lloyd: El secreto de los salarios altos.
- Milhaud: La jornada de ocho horas y sus resultados.
- González Posadas Carlos: Seguros sociales.
- Butler H. B.: Les problemes du chômage au Etats-Unis.
- Fuss H.: Les principes directeurs de l'assurance-chômage.
- Devinat P.: L'Organisation Scientifique du travail en Europe.
- Dogas: Les assurances sociales.
- B. I. T.: Les aspects sociaux de la rationalisation.
- B. I. T.: Problemes du chômage en 1931.
- B. I. T.: Le chômage et les travaux publics.
- B. I. T.: El seguro contra el paro.
- De Las Cases F.: El paro forzoso.
- Revue International du Travail.
- Memorias del Director del Bureau Int. du Travail, 1929/ 30/ 31
- Boletín del Departamento Nacional del Trabajo.
- Crónica mensual del Departamento Nacional del Trabajo.-

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-



I N D I C ECAPITULO Iº.- GENERALIDADES.-

pags.-

Introducción.-Característica del paro moderno.-Su influencia en la vida de los pueblos.-La intervención del Estado.-Qué es un desocupado?.- Definición y análisis.-La desocupación, las huelgas y el lock-out.....

I

CAPITULO IIº.- CAUSAS DEL PAROFORZOSO.-

Causas y no "causas".-El maquinismo, La racionalización.-Las crisis económicas.-Los movimientos migratorios. El trabajo de las mujeres y de los niños.-La jornada prolongada.-El proteccionismo.-Causas climatéricas.- Otras causas.....

11

CAPITULO IIIº.- LA ESTADISTICA.-

Su importancia en la lucha contra el paro forzoso.-Cálculos científicos y cálculos empíricos.El peligro a que exponen los datos sin base seria.-Las fuentes de información.-La estadística en Memoria del Director de la Conferencia Internacional del Trabajo.- El número de jornadas no trabajadas.- El número de individuos inocupados.- El número de casos de paro forzoso.- El Vollarbeiter.-Los censos generales y profesionales en Francia.- Los censos profesionales e industriales en Alemania.-Los censos especiales y locales.-Estadísticas varias.....

27

CAPITULO IVº.- LA ACCION CONTRAEL PARO.-

Título 1º.- Los medios preventivos. La influencia del standard de vida. Las obras públicas.-La Conferencia de Washington de 1919.- Título 2º:- Los medios represivos.- La Asistencia.-Los Talleres Nacionales.- Las colonias de Trabajo.- Los ensayos en Alemania.-Las granjas australianas.-Las Bolsas de Trabajo en Bélgica.- La acción en Francia.- Los jardines obreros.- La Colocación: su importancia de post-guerra.- Los distintos sistemas de colocación....

(37

CAPITULO Vº.- EL SEGURO.-

pags.

Generalidades.- El seguro de desocupación en el cuadro de los seguros generales.-Origen.-Resumen de la legislación comparada.- Característica del riesgo.-Obreros cubiertos.-Empleo conveniente.-Cotizaciones.-Prestaciones.-Cifras de Obreros asegurados. -Organos del seguro.-Financiación.-Administración.-Problemas técnicos.-Beneficios,-críticas y deficiencias.....

59

CAPITULO VIº.- LA ACCION INTERNACIONAL.-

Extensión del problema.-El Bureau Internacional del Trabajo.- Convenciones votadas.-Agencias de Colocaciones y seguro.-Estudios y comparación de estadísticas de paro.-Recomendaciones.-Posibilidad de la Argentina para incorporarlas a su legislación positiva.-Nuevo concepto sobre las inmigraciones. Los últimos tratados de tipo social.-Un proyecto de empréstito internacional a cargo de la Sociedad de las Naciones para realizar obras públicas y dar trabajo.....

78

CAPITULO VIIº.- LA DESOCUPACION EN LA ARGENTINA.-

Epoas de aparición.-Clasificación.-Causas.-Ausencia de estadísticas.-Saldo de la inmigración.-Urbanismo Distribución desigual de la población. Influencia de las leyes obreras sancionadas.-Características de nuestro contrato de trabajo.-Inestabilidad en el empleo.-Ausencia de preaviso.-El artículo 157 del Código de Comercio.-Acercamiento de la demanda y oferta de brazos.-Agencias oficiales de colocaciones.-Un propósito de subvención a las agencias de colocaciones gremiales, no cumplido.-El pasaje de cosecha.-Acción oficial y particular en la reparación del paro.-Alcances del Decreto 12 de Marzo de 1932.-Esbozo de un plan de acción de acuerdo con las posibilidades del país.....

100

BIBLIOGRAFIA.....

136

