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

Desocupación

Permuy Fernández, Ramiro

1956

Cita APA: Permuy Fernández, R. (1956). 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

Tesis Doctoral 001501/0645

ORIGINAL

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"D E S O C U P A C I O N"

TESIS

Ramiro Permuy Fernandez

Registro N° 16.373

AÑO 1956

1501/0645

CAPITULO I

INTRODUCCION

La organización y desarrollo de los grupos humanos ha debido basarse, esencialmente, en el trabajo, al que está íntimamente unida toda manifestación de progreso.

A través de las diversas etapas evolutivas de la humanidad la consideración hacia el mismo ha experimentado variaciones diversas. En la antigüedad fué calificado de indigno y bajo y sólo las clases inferiores debían ocuparse de él. Actualmente, se lo ensa lza hasta la categoría de virtud social, calificándolo de elemento generatriz del bienestar, ennobleciéndolo, dignificándolo, mejorándolo, organizándolo y perfeccionando los métodos y condiciones de su realización para dotarlo de mayor alegría a la par que de una mayor efectividad.

Es que el trabajo, si bien entraña un yugo permanente para el hombre, sobre todo en la ejecución deshumanizada que caracteriza la historia del mismo en épocas no muy lejanas es, así mismo, su liberación, especialmente cuando involucra aptitud vocacional ya que, al tenerlo ocupado la mayor parte de su tiempo combate al ocio, padre de todos los vicios, e impide que éste lo arrastre, en el afán de placeres, hacia la perversión y la dege-

neración.

El trabajo, puesto en contacto con la naturaleza, creó el capital. Lamentablemente, el hijo desconoció a su padre, denigrándolo al extremo de convertirlo en objeto de expoliación y explotación inhumana.

La organización del trabajo, es decir, la necesidad de hallar ocupación, ha debido ser, pues, preocupación constante desde los más remotos tiempos, puesto que la falta de ocupación provocaba, aun en las economías más elementales, no sólo la carencia de lo indispensable para la subsistencia, sino que se constituía en fuente permanente de conspiración contra el orden establecido.

Por ello se afirma que las grandes obras y monumentos de la antigüedad, las migraciones en masa, las guerras, la hostilidad al extranjero y, actualmente, las obras de gran aliento y las barreras contra la inmigración no son sino otras tantas manifestaciones de un mismo fenómeno: la desocupación.

"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 del Peloponeso". (1)

Considerando a través de la moderna concepción de la vida las extraordinarias manifestaciones de las grandes culturas que nos precedieron, asombra la ausencia de un desarrollo técnico de amplitud parecida a la alcanzada en otros aspectos del conocimiento humano, especialmente en el filosófico.

---

(1) Las Cases. "El Paro Forzoso".

Pero,a pesar de que el concepto de la vida ha variado fundamentalmente ya que en aquella época consideraban a la naturaleza con el mayor respeto y apropiada para la vida contempletiva mientras que hoy se la considera digna de ser dominada, parece ser que ya de antiguo se conocieron numerosos inventos mecánicos que no llegaron a ser aplicados precisamente por no causar desocupación.

La Edad Media, es señalada como una era de paz,tranquilidad y trabajo. La acción de las corporaciones era multiforme y abarcaba todos los campos de la vida. Las normas que las regían eran sumamente rígidas. Se reglamentaba la admisión a la profesión, la distribución de la clientela, los precios, las herramientas a objeto de que nadie pudiera beneficiarse de nuevos inventos en perjuicio de sus colegas y la especulación era severamente reprimida. La vida y las actividades profesionales,imbuídas del espíritu cristiano, hacían florecer el sentimiento de solidaridad y recíproca ayuda.

La inexistencia o precariedad de los medios de comunicación y el régimen de economía cerrada, propio de estas épocas, circunscribían el fenómeno de la desocupación a características locales.

Por otra parte, no existía un concepto definido, diferencial, de lo que debía entenderse por "desocupado", y en el término quedaba involucrado tanto el desocupado propiamente dicho,como el enfermo, el inválido, el anciano o el vago. En rigor, todo aquél que necesitaba ser ayudado del prójimo.

A partir de la Revolución Industrial, la existencia

de grandes masas de desocupados comenzó a preocupar seriamente a los Estados y no faltaron hombres de buena voluntad que ensayaran o propugnaran algunas medidas tendientes a mitigar sus efectos, generalmente inspiradas en la asistencia por la caridad y la beneficencia pública y privada, dictándose, entonces, las primeras leyes en favor de las mujeres y los niños.

Al serles negado el derecho de asociación en nombre de la libertad de trabajo, la situación de los artesanos era por demás dura, convirtiéndose en objeto de explotación despiadada del egoísmo y de la potencia económica del empresario.

Las relaciones entre el ca pital y el trabajo fueron las de dos enemigos irreconciliables. El manifiesto de Carlos Marx, (1848), habla de ejércitos de proletarios que marchan en apretadas filas a derribar la ordenación industrial constituída por el pelotón exiguo de los explotadores en comparación con la masa gigantesca de los explotados.

Surge así la "razón de Estado", por la necesidad de defender la estabilidad estatal contra la revolución. Así se dictan las primeras leyes sociales sobre el trabajo, promulgadas con ritmo diverso en los diferentes países, en armonía con el proceso de la industrialización y referentes todas ellas al trabajo industrial, tales como la duración del trabajo, su remuneración y condiciones.

Los intereses de los trabajadores resultaron siempre perjudicados, ya que esto no era más que el magro fruto de una transacción entre las fuerzas innovadoras y las reaccionarias.

Política representativa de esta orientación social fué la realizada en Alemania por Bismarck en el decenio 1880-1890.

Se estaba muy lejos de regular el trabajo de conformidad con las exigencias humanas del mismo, con criterio de equidad y justicia y en base a los resultados científicos de su análisis.

La evolución, sin embargo, fué operándose cada vez con mayor celeridad, no sólo por las preconizaciones de nuevas doctrinas filosóficas, políticas, económicas y sociales, sino por la misma gravitación de los hechos, en los cuales fué parte muy activa la acción de los trabajadores y sus organizaciones, colocadas fuera de la Ley y perseguidas tenazmente primero, toleradas más tarde y apoyadas hoy por el propio Estado en defensa de ese factor de la producción, determinante y sustancial del progreso económico y del equilibrio político y social.

CAPITULO II

CONCEPTO, DEFINICION Y CARACTERES

Desocupación, significa ausencia o disminución de trabajo, con la consiguiente desaparición o disminución de renta, en individuos con aptitud y capacidad para el trabajo y habitualmente ocupados.

Implica la coexistencia de la voluntad de trabajar, la aptitud para realizar un trabajo, la habitualidad de ocupación y la imposibilidad de hallar empleo suficientemente remunerativo en relación con sus fuerzas y conocimientos.

El problema de la desocupación (2) es el problema del hombre que puede y quiere trabajar pero no encuentra empleo, por consiguiente, no están incluídos el caso del hombre demasiado viejo, o de los inválidos, mutilados o retrasados mentales y los vagos (3) de nacimiento, sino los

---

(2) Scott, H.M. "Curso Elemental de Economía". México, 1945. P.199).

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

sin trabajo física y mentalmente aptos.

Como definición podemos expresar (4) que un desocupado es un obrero que quiere y puede trabajar y no lo hace porque no encuentra trabajo.

Esta definición supone:

a) un obrero, o sea, que se refiere a individuos con escasos medios económicos;

b) que quiere trabajar, o sea, se excluyen los vagos y los enfermos o inválidos y,

c) que dicha persona no trabaja porque no halla ocupación.

La desocupación es una desviación patológica en el funcionamiento del cuerpo social.(5) El estudio de la enfermedad comprende cuatro aspectos, a saber:

a) Existencia de la enfermedad, que se comprueba por observación directa con el auxilio de ciertas ciencias o manifestaciones (Semiología) que facilitan los diagnósticos;

b) Extensión y área de difusión, que se determinan por medio de la estadística;

c) Etiología de la enfermedad, es decir, la investigación de las causas o factores que la originan o contribuyen a su incremento;

d) Terapéutica de la enfermedad, es decir, el análisis de los medios que se emplean o pueden emplearse para contener el mal e intentar su eliminación.

---

(4) Unsain, Alejandro M. "Política Social".P.387.

(5) Watson, Guillermo J. "Causas de Desocupación". Tesis. Santa Fe,1941. P.11.

Las legislaciones de la mayoría de los países consideran desocupados a quienes se encuentran en paro involuntario y, siendo aptos para el trabajo, están disponibles para el trabajo.(7)

Quedan comprendidas dentro de esta denominación todas las formas de no-ocupación total, es decir, las visibles manifestaciones de inactividad de la población potencialmente activa, respecto de lo que se juzga un límite medio - en el ambiente examinado - de población en edad productiva y de tiempo normal de trabajo (8). El vocablo desempleo comprende, en consecuencia, el concepto de desocupado, de parcialmente ocupado y de inocupado. Comprende, en fin, el concepto de un porcentaje de población inactiva que va más allá de los límites supuestos normales en nuestro ambiente económico social. Desocupado es aquel individuo que no tiene ocupación, que busca una ocupación, que ha estado ocupado con anterioridad, que está en grado de asumir una ocupación.

Se señalan tres características fundamentales del fenómeno de la desocupación, a saber:

Crónico, por su persistencia a través de todos los tiempos;

Creciente, por haber asumido en épocas recientes una

---

(7) O.I.T."La Campaña contra la Desocupación".Ginebra, 1950. P.43.

(8) "Sintesi Dell'inchiesta sulla disocupazione", traducida del "Supplemento" del "Mondo Económico" de Milán (anno IX, N°14), del 3 de abril de 1954.

amplitud hasta entonces desconocida y, aun actualmente, mantenerse en cifras muy elevadas y,

Universal, por ser común a todos los países.

CAPITULO III

IMPORTANCIA Y EFECTOS

En mayor o menor grado, la desocupación ha preocupado siempre a la humanidad. La manifestación de este fenómeno reviste siempre extraordinaria importancia y, sus efectos, perturbadoras y desastrosas consecuencias en los aspectos de su mayor incidencia, esto es, en lo económico, en lo político y en lo social.

Para el trabajador que, a pesar de su voluntad y aptitud para el trabajo, no encuentra ocupación, siendo éste el medio indispensable para satisfacer sus necesidades materiales y espirituales y las de los que de él dependen, el estado de desocupación produce profundas perturbaciones en su vida, llenándola de incertidumbre, angustia y pobreza. La desesperación de la miseria puede, inclusive, transformar sus condiciones morales ante el imperativo de tener que proveer a la satisfacción de necesidades impostergables, determinando no pocas claudicaciones y renuncias a conquistas sociales que insumieron muchos años de lucha y sacrificios.

Entre los problemas de la economía moderna, el de la desocupación es, sin duda, uno de los más graves. (9)

El anhelo de hallar un empleo seguro estimula la postulancia a los empleos públicos, pudiendo observarse como

fenómeno típico derivado de estas circunstancias, la autodegradación de los aspirantes, muchos de los cuales, capacitados para desempeñar funciones de importancia o poseyendo títulos universitarios, aspiran a puestos de auxiliares o de simples empleados.

La desocupación hace sentir sus deprimentes efectos en la sociedad política, económica y familiar.(10)

Desde el punto de vista humano, es decir, considerando al trabajador en particular, el desempleo tiene más bien un aspecto personal y calamitoso. Significa la suspensión completa de sus ingresos regulares y, a menos de que el trabajador disponga de otros recursos, provoca, en general, una disminución muy importante de su nivel de vida y el de las personas a su cargo. Además, el desempleo puede afectar seriamente el estado de ánimo de los trabajadores haciéndoles sentir que la colectividad no necesita ya de sus servicios (11).

Todo esto representa pasar privaciones de alimentos, vestido y calefacción no sólo para los obreros directamente afectados, sino también para sus esposas e hijos. Si estas privaciones perduran, pueden producir un perjuicio físico permanente. También puede suceder que quienes sufran estas privaciones traten de satisfacer sus necesidades recurriendo a medios que debiliten de un modo permanente su condición moral (12).

(9(Belaunde,César H. "La Economía Social en el pensamiento de Pío XII. Buenos Aires.1954. P.76.

(10) Unsain,Alejandro M."Política Social".Buenos Aires.1946.P.388/90,los clasificó en efectos morales,

El paro forzoso que acompaña a todo despido lanza a los parados, nueve veces de cada diez, a la taberna más próxima. El cambio frecuente de un trabajo contínuo y duro, por una indolencia absoluta, motiva la degradación moral y física de dichas personas, quienes finalmente se convierten en unos incapaces para trabajar, incluso cuando se presentan ocasiones para hacerlo (13).

El mayor mal que engendra la desocupación no es precisamente el físico sino el moral (14).

La honda perturbación provocada por el desempleo es aprovechada por los políticos deshonestos y por todos aquellos que hacen del fraude y del delito su "modus vivendi", el vicio, la venalidad y la corrupción alcanzan límites insospechados y se observa un recrudecimiento de la delincuencia en sus múltiples variedades.

Para los pueblos, adquiere importancia capital, desde el punto de vista económico, puesto que el desaprovechamiento de los recursos productivos, por el paro, implica la generación de cuantiosas pérdidas por la merma de la producción, el subconsumo y el decrecimiento del nivel de vida de la población.

Desde el punto de vista político, la existencia de una masa de desocupados establece el clima propicio para la difusión de ideas y tendencias contrarias al interés

---

fiscales, demográficos y de transformación del Estado.

(11) O.I.T. "La Campaña contra el Desempleo". P.41.

(12) Pigou, A.C. Op. cit. P.446.

(13) Royal Comission on the Poor Law, citada por Pigou, Op. cit. P.447.

del Estado, favoreciendo ingerencias extrañas a la vida interna de los países en los que, so pretexto de una ayuda solidaria y desinteresada, inician una penetración que, a la postre, trae como consecuencia el sojuzgamiento de los pueblos en beneficio de las economías o intereses políticos extranjeros.

Desde el punto de vista social, por que ello perturba el bienestar de la comunidad, la paz social y el progreso social se retarda indefinidamente.

---

(14) Beveridge, William H. "La Ocupación Plena".México. 1947. P.17.

CAPITULO IV

INTERVENCION DEL ESTADO

Ha perdido interés a la luz de los hechos actuales la gran acritud y bagage de argumentación que asumiera la polémica entre intervencionistas y no intervencionistas.

Sostienen los primeros la necesidad imperiosa de que el Estado tutele los intereses de los desocupados a que tienen derecho como la mujer y el niño.

Las tendencias individualistas, en cambio, que sostuvieron filósofos como Locke, Hume, Adam Smith, etc., proclaman como principio, como derecho natural, que el individuo debe ejercer su actividad económica con la mínima ingerencia del Estado.

Su concepción del Estado gendarme se concreta en la frase "dejar hacer, dejar pasar", y su "homo económicus" tiene idénticas reacciones cualesquiera sea el lugar y las circunstancias en que le toque actuar.

Esta concepción sostiene que el bienestar privado y el del pueblo dependen del libre juego del propio interés particular, exentos de toda traba por la reglamentación estatal.

Pero esta libertad fué sólo aparente, puesto que suprimió la de asociación que constituye un factor fundamental de equilibrio social.

Al ser ca lificado el trabajo como mercancía, sujeto a los vaivenes de la oferta y la demanda, al obrero, atomizado no le quedó más recurso que sucumbir en tan desiguales condiciones al poder omnímodo del empresario.

Si se hubiese dejado subsistente la libertad de asociación, entonces sí podrían aglutinarse las fuerzas de los trabajadores con lo que tal vez hubiesen logrado el equilibrio de contratación al poder oponer a la fuerza del capital la del trabajo, unida, homogénea y equivalente.

Fué así como el liberalismo puso al débil a merced del fuerte, al pobre a merced del rico y al obrero a merced del capitalista.

El problema de la desocupación y su evidente motivo, pareció a los clásicos tan simple que no merecía la preocupación de elaborar una teoría. Partían del supuesto de un nivel fijo de ocupación de los factores productivos y se limitaban a averiguar como se distribuían éstos entre sus distintas aplicaciones, la forma en que se determinaban sus respectivas remuneraciones y el valor de los productos obtenidos. Si hay desocupados sólo puede deberse a que los trabajadores se rehusan a aceptar el menor salario que corresponde al descenso de la productividad marginal de su trabajo. La desocupación es, pues, un fenómeno voluntario que se corrige por la baja adecuada de los salarios (15).

El concepto relativo al trabajo, que para los clásicos era una simple mercadería sujeta al flujo y reflujo de la

---

(15) Prebisch, Raul. "Introducción a Keynes". P.18.

oferta y la demanda, ha evolucionado profundamente dentro de la legislación, hasta alcanzar ubicación en la constitución de más de un país, ya sea con categoría de derecho ya de deber y derecho como de función social.

No es posible resolver el problema de la desocupación cuando se aborda aisladamente. La principal contribución habrá de conseguirse por un constante desarrollo de la productividad en la agricultura y en las industrias de transformación.

La prevención de las causas de los trastornos sociales constituye hoy una esencial e ineludible función del Estado, no ya para poner remedio a determinados fenómenos indeseables o para satisfacer las exigencias de los trabajadores organizados, sino con visión de conjunto, con criterio más amplio, en la búsqueda de una solución integral que imposibilite su a parición,es decir, haciendo que todos los factores que inciden en el bienestar social se coordinen eficientemente para que de esta armonía y conjunción de esfuerzos surja el bienestar social en beneficio de los trabajadores a quienes busca elevar política, social y económicamente.

Con el objeto de evitar la inestabilidad, el Estado debe asumir la tarea de regular el volumen de la ocupación (16). Así se reconoce en el reciente informe sobre Política de Ocupación.

---

(16) White Paper on Employment Policy. Cond.6527. "Economía Sin Paro Forzoso". Prefacio.

El intervencionismo de Estado en la regulación de la prestación de servicios, no adquiere plenitud hasta fines de la primera guerra mundial y ha llegado en la actualidad a una verdadera defensa del derecho al trabajo, la integridad física y la personalidad moral del trabajador.

El trabajo se convierte en un deber social, empieza a señalarse la meta de la ocupación total, evitando los errores de la mala distribución debidos a la ignorancia sobre la demanda de trabajo por la falta de información adecuada y organizada, o los costos de adaptación de un oficio a otro, o de traslado de una localidad a otra, creando oficinas oficiales de colocación que puedan informar a los interesados sobre las posibilidades de empleo en las diversas regiones del país, así como proporcionarles los medios necesarios para su traslado.

La ampliación que se observa en la esfera de la tutela del trabajo es enorme y así vemos que se dictan medidas para controlar la duración del trabajo, asistencia en caso de enfermedad, accidente, invalidez, vejez, etc.

Los beneficios de la política social se extienden hoy a todos aquellos que por sus deficientes condiciones de vida, la acción incontrolada de las fuerzas económicas ponen en una condición de inferioridad mayor aún y, por consiguiente, requieren una mayor protección por parte del Estado.

La existencia de la desocupación no representa sino el fenómeno visible de una deficiente organización en la utilización de los recursos productivos.

Es al Estado, evidentemente, a quien corresponde coordinarlos en la forma debida, por ser también el único que dispone del poder y recursos necesarios para lograr la solución racional en la asociación de todos los factores concurrentes, especialmente en lo que respecta a la política económica, financiera, social y política, fomentando el aprovechamiento de las riquezas naturales, la producción de bienes y servicios útiles a la colectividad y evitando con ello las ingentes pérdidas que para la comunidad representa la no utilización de los recursos humanos, todo lo cual se traduce en una general elevación del nivel de vida, del progreso y del bienestar social sin el azote de la desocupación.

CAPITULO V

CAUSAS DE LA DESOCUPACION

Son numerosos los autores que han confeccionado cuadros de clasificación y agrupación racional de los diversos factores que intervienen y provocan el fenómeno de la desocupación; estos son numerosos y concurrentes, siendo susceptibles de sintetizarse en tres grandes rubros: los de orden económico, los de tipo técnico y los de carácter social.

Es en la ausencia del espíritu de justicia, de amor y de paz donde hay que ver una de las principales causas de los males que sufren, en la sociedad moderna, millones de hombres, toda la inmensa multitud de desdichados a quienes la desocupación hace padecer hambre o amenaza hacerlo (17).

Son productoras de desocupación las siguientes causas (18):

1° Producción agrícola excesiva, que origina la caída vertical de los precios;

2° Falta de ajuste o correlación entre la producción de ciertos artículos industriales y de mercado;

---

(17) Belaunde, César H. "La Economía Social en el pensamiento de Pío XII. Buenos Aires, 1954. P.76.

(18) Bureau International du Travail. 1932.

3° Falta de elasticidad entre la moneda y el oro que la respalda;

4° Falta de confianza internacional en cuanto a la inversión de capitales;

5° Caída del valor de la plata;

6° Nivel de producción elevado en algunos países;

7° Perturbación en el comercio internacional por tarifas prohibitivas;

8° Causas demográficas, inmigración, colonización, etc.;

9° Perturbación por la excesiva rapidez del desarrollo del maquinismo y la racionalización de la producción.

Causas mediatas e inmediatas (19):

Las causas mediatas de la insuficiencia de empleo son de índole demográfica y de índole económica, como fenómeno estructural.

Las causas inmediatas: transicción de un período de autarquía a la liberalización de los intercambios; reconversión de las industrias de guerra a las de paz; modernización y mecanización de industrias; repatriación de soldados y colonos; restricciones a la emigración.

Demográficas: El fenómeno de la proporción cada vez mayor de habitantes en edad de trabajar depende íntimamente de las tres razones siguientes:

a) La regresión en el número de personas que aspiran a un trabajo independiente, simultáneo al aumento del número de personas que aspiran a un trabajo subordinado;

---

(19) La Encuesta Parlamentaria Italiana. 1951.

b) La presión cada vez más intensa ejercida por el elemento femenino en su lucha por incorporarse a las fuerzas productivas;

c) Reducción del movimiento migratorio hacia el exterior.

Económicas:

a) Escasas posibilidades de realizar inversiones;

b) Detención de la corriente de inversiones internacionales;

c) Enorme destrucción de materiales de dos guerras;

d) Inflación;

e) Autarquía.

Las causas económicas consisten así mismo en un lento proceso evolutivo de la agricultura y de la industria;

en los bajísimos rendimientos medios de la productividad humana;

un sistema estatal poco eficaz;

malas costumbres introducidas durante los largos períodos de inflación;

mantenimiento de una estructura productiva formada por empresas de dimensiones antieconómicas;

fuertes gravámenes derivados de las necesidades asistenciales;

desequilibrios económicos existentes entre las diversas zonas y entre agricultura e industria;

obstáculos a la movilidad de la mano de obra;

falta de un sólido sistema de colocación y de formación profesional;

mecanización;

repatriación de personas establecidas en colonias y ex-combatientes (20).

Unsain (21), señala al maquinismo, la racionalización, los movimientos migratorios, el trabajo de las mujeres y los niños, la jornada prolongada, el proteccionismo, amén de innumerables otras causas concurrentes, tales como: siniestros, fenómenos climatéricos, roturas de máquinas vitales, incendios, quiebras, desastres agrícolas, variaciones en los precios, cambios de la moda, especulación, acaparamiento, estaciones muertas en las industrias temporarias o periódicas, huelgas, lock-outs, política de construcciones del Estado, etc.

Watson (22), las agrupa del siguiente modo:

Causas primarias: maquinismo, etc.;

Causas emergentes: población, migraciones, aglomeraciones, readaptación, etc.;

Causas derivadas: irregular distribución, productores marginales, costos, precios rígidos, proceso tecnológico, concentración económica, monopolios, ciclos y series, política del crédito, liquidaciones forzosas, etc.;

Causas orgánicas: variaciones estacionales, explotaciones intermitentes;

Causas extraordinarias: supresión de mercados, precios exportación, destrucción de frutos.

---

(20) Revista de la O.I.T. Setiembre, 1953. P.312.

(21) Unsain, Alejandro G. "Desocupación". Tesis.

(22) Watson, Guillermo J. Op. cit.

Al referirse al maquinismo, dice que en la industria moderna se ha producido la separación jurídica entre el trabajador y el instrumento que emplea, en razón de que las costosas máquinas que hoy se utilizan exigen sumas considerables que no están al alcance del trabajador, mientras que antes éste era dueño de las herramientas que utilizaba para realizar su trabajo. Esta circunstancia, arranca al trabajador de su casa o taller para concentrarlo en la fábrica, donde el extremo parcelamiento de tareas, dificulta, inclusive, su formación profesional. Sin embargo, "la desocupación causada por la máquina cuyo funcionamiento reemplaza al trabajo humano, es corregida por el perfeccionamiento de la propia máquina, dando origen a un aumento de trabajo, bien que condicionado por nuevas modalidades".

El paso del artesanado corporativo al régimen moderno del asalariado (23), vino preparándose lentamente desde el siglo XVI, y se maduró en dos campos: en el campo de las ideas, por influencia del Renacimiento humanista y de la Reforma protestante, que socavaron la concepción cristiana de la vida y crearon una filosofía naturalista, individualista y amoral. En el campo de los hechos, por las repercusiones de los descubrimientos geográficos (de América, etc.) y de los inventos científicos (imprenta, pólvora, brújula, procedimientos nuevos, etc.), que ampliaron los mercados, aumentaron los tráficos comerciales y crearon una nueva técnica productiva.

El afectar al cuidado de la máquina mayor cantidad de obreros que los que ésta realmente necesita (24), cons-

tituye una medida antieconómica que se basa en el equivocado concepto de que el maquinismo implica desocupación. Por el contrario, la máquina suele crear siempre nuevas fuentes de trabajo, ya sean éstas la construcción y manejo de las mismas máquinas o la comercialización, el transporte o servicios mecánicos, en su caso, de los artículos o artefactos que produce. En realidad, tener que repetir en pleno siglo XX argumentos en favor de la maquinaria, sin la cual no conoceríamos ninguno de los beneficios de la civilización, resulta bastante anacrónico.

Está a la vista la enorme influencia que ha tenido la máquina y la mundial revolución que ella provocó en todos los ámbitos, originando un profundo cambio en la producción en la vida y en las costumbres de los pueblos (25).

La máquina, de fundamental importancia en los países viejos para mantener y acrecentar su producción es, en los países nuevos que tienden por proceso evolutivo a su industrialización, elemento indispensable para lograrlo. No sería posible de otro modo la transformación de materias primas, la producción de energía, los transportes ni, en fin, el aprovechamiento de inmensas riquezas de importancia esencial para su progreso. Por otra parte, la implantación de nuevas fábricas y la multiplicación de las existentes, equivale a la creación de nuevas fuentes de tra-

---

(23) Valcecchi, Francisco. "Silabario Social". T.II. P.159/60.

(24) Revista "Economía y Finanzas". Octubre 14/1954. N° 261.

(25) Valcecchi, Francisco. "El retorno de la Economía a la Moral - reflexiones para la post-guerra". Revista de Economía Argentina. Junio 1945. N° 324.

bajo y, por consiguiente, constituye un medio de represión del paro.

Respecto de las causas emergentes, señala Watson, al crecimiento de la población, que aumenta el número de consumidores; las migraciones, que al desplazar la población de lugares densamente poblados a otros menos poblados, benefician a estos últimos; los conglomerados urbanos, que facilitan las condiciones que exige el funcionamiento de la gran empresa y crea paralelamente un sin número de problemas, tales como los del transporte, abastecimiento y vivienda, provocando la escasez de brazos para las tareas agrícolas. "Afianzando el régimen de la gran manufactura sobre la base del maquinismo, con las características descriptas como causas primarias del mal social que comentamos, el desarrollo y extensión de aquélla hace emerger otros factores que conducen también a fomentarlo".

El parcelamiento excesivo de tareas impuesto por la moderna industria, dificulta al trabajador su ocupación en otras tareas, haciendo necesaria su readaptación.

Este aspecto se combate eficazmente orientando al trabajador hacia las escuelas de capacitación profesional, que, al ampliar su cultura, posibilitan una mayor perfección en su trabajo y lo habilitan para el mejor aprovechamiento de las oportunidades de ocupación.

El "urbanismo", término con que se conoce el desplazamiento de la mano de obra del campo hacia las ciudades, se observa en todos los países, sobre todo, en períodos evolutivos.

Las mayores facilidades de trabajo y mejores salarios,

posibilidades de instrucción y cultura, tanto como los halagos de la vida ciudadana, ejercen una atracción irresistible que determina el éxodo del trabajador del campo el que, por una parte, provoca en el mismo la escasez de brazos y, por la otra, aumenta la desocupación en las ciudades. Para contrarrestarla se propicia la mecanización del campo, que podrá lograrse siempre que el precio de los productos se mantenga elevado y la mano de obra rural sea escasa y cara.

La inmigración, al incorporar al país un mayor número de trabajadores, incrementa uno de los factores fundamentales de la producción; cuando ésta se efectúa con criterio selectivo, permite, no sólo acelerar el proceso de industrialización, sino la explotación de ingentes riquezas naturales que la escasez de recursos humanos no permite efectuar.

Para que puedan lograrse estos resultados, es necesario que el Estado establezca previamente las condiciones adecuadas para la recepción de esta inmigración que permita canalizarla hacia los lugares y actividades donde su esfuerzo sea más favorable al progreso económico del país y haciendo que las condiciones de vida del inmigrante se desarrollen en forma que estimulen su arraigo y, por consiguiente, su incorporación definitiva y la de sus familias, evitando los efectos que la nostalgia y el alejamiento de sus afectos naturales producen en su ánimo y abrevian su retorno.

La inmigración desorganizada es causa de desocupación.

La evolución operada, no permite encarar el trabajo

de las mujeres en otro sentido que el que tiene el trabajo en sí mismo, sin diferenciación alguna respecto del trabajador que lo haya ejecutado.

Está muy generalizado el concepto de "idéntica remuneración por igual trabajo". Por otra parte, desde el punto de viste humano, es indiscutible el derecho que asiste a la mujer, después de haber demostrado plenamente su capacidad, para ejercer libremente su trabajo y concurrir en igualdad de derechos que el hombre a las fuentes de producción en busca de una mejor situación económica y moral.

Se argumentaba que la concurrencia de la mujer al trabajo asalariado tendía a rebajar su moral; lo cual no fué óbice para recurrir al mismo cada vez que fué necesario y por los motivos más diversos: unas veces, en provecho exclusivo del empresario que se beneficiaba del menor costo y, otros, como en la guerra, para substituir al hombre que debía marchar hacia los frentes de combate.

La mujer, lógicamente, adquirió conciencia de su significación y hoy no hace otra cosa que ejercer los derechos que le ha conferido su triunfo.

En cuanto al trabajo de menores, la legislación ha evolucionado grandemente en este sentido, determinando la edad mínima requerida y los trabajos que pueden ejercer. Creando escuelas de aprendizaje y orientación profesional, que encauzan la preparación en el sentido más conveniente, no sólo en el aspecto individual al facilitar la orientación vocacional, sino orientando también hacia aquellas profesiones que revisten un ma yor interés para el Estado y darán impulso sustancial al progreso económico y social.

En cuanto a la jornada prolongada, se piensa hoy que la de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales resulta excesiva y se va generalizando la práctica de la semana de cinco días y ocho horas diarias. Se efectúan, además, turnos rotativos, etc.

Del perfeccionamiento de los métodos de producción y el ordenamiento de los de distribución y consumo, que constituye la racionalización, al organizar el esfuerzo colectivo en forma de poder obtener la máxima eficiencia tanto de la empresa como del individuo, se obtiene un mayor incremento de riqueza que, al ser distribuída, debe traducirse para la comunidad en una general elevación del nivel de vida. Si la racionalización se encara con criterio restringido a ciertas industrias solamente, puede originar desocupación, por lo que se aconseja aplicarla al conjunto de la economía.

En la descripción de las causas derivadas, Watson, cita a Arena", Causa della Disocupazione",P.18, quien expresa que dichas causas derivan de una irregular distribución de servicios productivos y se relacionan con el sistema económico tanto en su estructura como en sus funciones. Se identifican con todos los factores de dinamismo económico, con todas las variaciones de las actividades de ese género, a saber:

modificaciones económicas en su estructura, así como las normales y contínuas de sus combinaciones productivas;

ritmo de incremento en las acumulaciones y disponibilidades naturales y su distribución entre las diversas acti-

vidades productoras; inmovilidades relativas de dicha actividad o rigidez en su precio;

mejoras técnicas administrativas;

política de la moneda, el crédito, el comercio internacional;

fluctuaciones cíclicas o estacionales y motivos ocasionales.

Los siguientes, a manera de ejemplo, pueden ser fenómenos de estructura o de coyuntura:

a) actuación contínua e inevitable del principio de reemplazo del factor menos eficiente por el factor más eficiente para la producción;

b) aplicación del principio de substituir los medios más costosos de producir por los menos costosos;

c) aplicación de los descubrimientos científicos y geográficos por medio de la utilización de nuevos medios mecánicos, nuevos materiales y nuevas formas de energía; transformación de la técnica y de las combinaciones productivas;

d) desarrollo de nuevas industrias;

e) mala distribución de los recursos naturales y de los capitales y el crédito entre diversas naciones o entre diversos grupos de una misma nación; fluctuaciones de la moneda, del crédito y los precios;

f) modificación en la elasticidad de las curvas de demanda de bienes; variaciones de las corrientes comerciales; errores de previsión de los empresarios respecto de los movimientos futuros de la demanda y los precios;

g) falta de coordinación y equilibrio en el desarrollo de actividades de la producción;

h) desconocimiento del mercado de trabajo por parte de los trabajadores;

i) preocupaciones éticas que se oponen a la movilidad de la mano de obra y su precio (sa lario) en el mercado al variar las condiciones económicas;

j) deficiencia de la educación profesional;

k) fluctuaciones estacionales: 1) en las industrias primarias: 2) en las complementarias.

La eliminación de los productores marginales es también un factor de desocupación.

La uniformidad del salario se convierte en desocupación en los períodos de depresión económica (26). La sufren los obreros menos eficientes.

Cuando en virtud de ser fijos por acuerdos o reglamentaciones, los precios exigen su mantenimiento inalterable, la rigidez absoluta y la producción de desocupación resultante tiene carácter de anormal (27).

La desocupación tecnológica puede reconducirse a una forma de inercia de costos que provienen de la necesidad por parte de los trabajadores de improvisar su readaptación a las nuevas condiciones de la técnica. Sin embargo cabe advertir que en los países donde se realizan progresos técnicos, la desocupación tecnológica ocurre conjuntamente con la posibilidad de aumentar los salarios individuales (28). Este aspecto es bien distinto del de la iner-

---

(26) Gini, citado por Watson. Op. cit. P.22.

(27) Arena, id. id. P.23.

cia de costos que presume la necesidad de reducir los salarios.

La integración de empresas, tanto en sentido vertical como en el horizontal, será también causa de desocupación. Habrá, además, una desocupación causada indirectamente por la eliminación de empresas pequeñas y medianas durante las luchas de la concurrencia sostenidas por la empresa concentrada.

El volumen de trabajo es inferior al que habría si no existiera monopolio. El crecimiento de las operaciones corre con ritmo más lento que el de las necesidades de la población. De estas dos circunstancias deriva una cantidad de desocupación. El mismo resultado produce el régimen de monopolios legales concedidos a empresas privadas.

Keynes, nos da una clave muy sencilla para interpretar la desocupación que, acentuada en las depresiones periódicas de la economía, entraña una grave pérdida de fuerzas productivas. La tendencia a la desocupación crónica proviene de la riqueza misma de las grandes comunidades industriales. El laissez faire, el juego espontáneo de las fuerzas económicas, es incapaz de remediarlo, porque hay en el sistema un grave defecto de ajuste. Cuando crece el ingreso de la colectividad, crece también el ahorro, sin que se plantee problema alguno mientras las inversiones aumenten paralelamente. Pero no siempre sucede así: llega un momento en que, a pesar de que el ahorro sigue subiendo, la tasa de interés se resiste a descender en el

---

(28) Watson, op. cit.

grado indispensable para estimular nuevas inversiones que lo absorban por completo. A partir de ese momento, no hay inversiones suficientes para utilizar todo el ahorro posible. El ahorro es riqueza que no se consume. La escasa propensión a consumir impide, de este modo, el crecimiento de la ocupación. Es más, ni tan siquiera es posible mantener el nivel que haya podido alcanzarse. Porque son de tal índole las relaciones entre el ahorro y la inversión que no tarda en contraerse la actividad económica hasta que el sistema encuentra un nuevo punto de equilibrio.

En resumen, el mal radica en la insuficiencia de las inversiones para emplear todo el ahorro. Y como el ahorro es aquella parte de la producción que no se consume, insuficiencia de inversiones, significa también insuficiencia de demanda. De ahí la conclusión práctica de Keynes: hay que provocar deliberadamente el crecimiento de aquéllas, hasta que la demanda sea suficiente para absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas (29).

El proteccionismo es otra causa de desocupación. En principio, resulta favorable para el país que lo inicia y perjudicial para los demás; al generalizarse, resulta perjudicial para todos.

El proteccionismo se hace universal y obedece, principalmente, a la necesidad de reducir las compras en el extranjero con propósito de sanear las finanzas que dejó tan maltrechas la guerra mundial (30).

---

(29) Prebisch, Raul. "Introducción a Keynes". P.7 -9.

Entre las causas orgánicas, cita Watson las variaciones estacionales.

Las industrias afectadas a estas condiciones, se clasifican en:

a) Agricultura, caza y pesca;

b) Industrias extractivas del subsuelo;

c) Industrialización de productos de la agricultura, de la caza y de la pesca;

d) Industrias de los metales;

e) Industrias de la construcción, caminos y obras hidráulicas;

f) Industrias de las fibras textiles;

g) Industrias químicas;

h) Industrias que corresponden o que satisfacen necesidades colectivas;

i) Explotación de servicios públicos (30)

En cuanto a las causas extraordinarias, el cierre total o parcial de los mercados exteriores, que dificultan o imposibilitan la colocación de los excedentes de exportación, bien sea por razones de predominio político o económico, acciones bélicas, caída de los precios hasta hacerlos insuficientes para compensar los costos de producción, son también causas de desocupación, por ello, la fijación anticipada de los precios para la cosecha "adquiere singular significación para los productos agropecuarios,

---

(30) Schiopetto, Ovidio Víctor. "Nociones de Política Económica Internacional". Tomo I. p.15.

(31) Ugge, Albino. "Disoccupazione e mobilitá del lavoro". p.98.

en virtud de la grave alteración del mercado internacional de materias primas agrícolas, originada por los grandes stocks acumulados por los grandes países productores, que no han podido encontrar los mercados consumidores por la falta de poder adquisitivo de los pueblos menos desarrollados y de una política no coordinada de distribución y comercialización mundial" (32).

Se ofrecen tres explicaciones del fenómeno del paro (33):

a) La primera y más antigua considera el paro como un castigo por desviarse del laisser-faire, en su sentido de libre competencia y libertad de comercio. Podemos designarla como la "teoría de la competencia del laisser-faire".

b) La segunda explicación considera que el paro se debe al complejo de causas generadoras del ciclo económico, e insiste en que las alzas y bajas de la actividad económica tienen un carácter natural, son inevitables y, de ser bastante moderadas, convenientes.

c) La tercera explicación atribuye el paro a la ausencia de una demanda efectiva, a una deficiencia del gasto en consumo o en inversión. Algunos elementos de esta teoría de la deficiencia de la demanda pueden encontrarse ya en el siglo XIX, pero como teoría general, fué desarrollada primeramente por Lord Keynes, en la década de 1930.

---

(32) Revista "Economía y Finanzas". Nº 256. Abril, 22 de 1954.

(33) "La Economía sin Paro Forzoso". Instituto de Estadística de la Universidad de Oxford. "Tres Caminos hacia la Plena Ocupación". M.Kalecki. 1948.

De acuerdo con la teoría del "laisser-faire", el paro se debe, bien a una ingerencia del gobierno en el libre juego de las fuerzas del mercado, o más generalmente a prácticas monopolísticas. Sólo con que el Gobierno se abstuviera de intervenir en los asuntos económicos mediante la legislación social, los subsidios, los derechos arancelarios, etc., y abandonara el campo a la iniciativa privada y a la libre contratación del mercado, se aseguraría un alto nivel de ocupación.

Hoy se piensa que un ente público debe regular el nivel de la ocupación y la balanza exterior, porque la experiencia ha demostrado que el laisser-faire no produce, en todas las circunstancias - internas y externas - un nivel de ocupación alto y firme; parece así que el ataque se dirige contra la propia entraña de la creencia del siglo XIX en una economía libre y sin intervenir.

Si el Estado asume nuevas y positivas funciones en el terreno económico; si para asegurar la estabilidad y la máxima utilización de los recursos no basta la simple competencia entre empresas, sino que se requieren una orientación mediata y la regulación de las fuerzas económicas, en tal caso, se arguye, la libertad, la iniciativa, la seguridad frente al despotismo, e incluso los derechos de la propiedad privada, estarán en peligro. Si el anonimato de las fuerzas del mercado se reemplaza por decisiones conscientes de carácter público, el individuo quedará a merced de la complicada maquinaria del Estado moderno, representado por burócratas y políticos que persiguen sus propios

fines. Esta arraigada desconfianza respecto del ejercicio, bueno o malo, por el Estado, de facultades reguladoras en el campo económico, perjudicando ó favoreciendo así a determinados sectores; el temor de conferir el período económico a una entidad pública cuyas normas de conducta difieren de las de la empresa privada; el miedo de que este poder pueda caer en manos de algunos grupos, que lo tutilizarían en lo que se llama fines políticos, sus consideraciones que determina el apoyo vigoroso y apasionado en favor del sistema autónomo de la economía, fundada en la competencia aunque se admite que es bastante imperfecto, a la vez que se consideran generalizaciones útiles las tradicionales teorías económicas relativas a los salarios,la inversión y el comercio internacional. El atractivo de un sistema económico autorregulado, incluso si no funciona bien, pesa más en la mente de muchas personas que el atractivo de un sistema más perfecto, del cual son un componente esencial las decisiones políticas de carácter público en cuestiones económicas.

Teorías de la "oscilación natural". Todas las teorías del ciclo económico intentan explicar la recurrencia, a intervalos regulares, del paro en masa y están conformes en que el paro periódico no se debe - cuando menos en principio -, a simples fricciones o a la rigidez de los salarios monetarios, que eran la explicación clásica del paro.

Incluso admitiendo que en el máximo del "boon" no exista ningún paro, es evidente que, agrupando períodos económicos buenos y malos, existe en gran escala, un paro medio de tipo no friccional. Sin embargo, no se encuentran

muchas teorías que demuestren, o traten de demostrar, que la expansión económica, en la fase ascendente del ciclo, debe llevarse siempre hasta un punto en que todo el paro resulte absorbido. Por ello, si no hay ninguna fuerza general o automática que impulse la actividad hasta el límite de la plena ocupación, será posible la existencia de un paro general durante un cierto número de ciclos. Esto plantea la cuestión de una economía con paro permanente.

El punto de arranque de la teoría de la demanda deficitaria, es la afirmación, sencilla y de sentido común, de que el paro existe porque la demanda de bienes y servicios es insuficiente para utilizar todos los recursos reales disponibles. Si la demanda fuera mayor, se emplearían más factores y, si la demanda, como en tiempo de guerra, es excesivamente grande en relación con los recursos disponibles, los factores tenderán a una superocupación.

CAPITULO VI

CLASIFICACIONES Y TIPOS

Meade (34), efectúa la siguiente clasificación:

Normal, que es la que se produce cuando al propio tiempo que ciertos renglones de la producción se contraen, otros se extienden.

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

Cíclica, provocada por la contracción de la demanda de la mano de obra en los principales ramos de la producción a la vez.

Ugge (35), la efectúa de la manera que sigue:

1° Estacional;

2° Cíclica;

3° Permanente.

La primera es la ocasionada por las variaciones que se producen en las estaciones del año.

Cíclica: la provocada por la contracción de los negocios en la fase descendente del ciclo económico.

Permanente, es la originada en el flujo y reflujo de un establecimiento a otro, por un movimiento incesante de

---

(34) Meade, J.E. "Economic Analysis and Policy". P.29.

(35) Ugge, Albino. Op. cit. P.93, 98 y 103.

adaptación.

El curso de las estaciones del año es cause de la desocupación estacional, la que se pone bien de manifiesto, por ejemplo, en el trabajo agrícola, puesto que terminada la cosecha de un producto, deberá esperarse nuevamente la nueva cosecha para proceder a su recolección. Si los trabajadores se ocupasen exclusivamente de una determinada operación de la misma, correrían el riesgo de hallarse desocupados la mayor parte del año.

Algo similar ocurre con la desocupación friccional, que participa de algunas características de la del tipo anterior y son también, en cierto modo, estacionales aunque obedecen a otras causas y se nota especialmente en la industria, como la producida en la automovilística en el curso de preparación de las nuevas matrices para la producción de un nuevo modelo de automóvil.

Las invenciones, el constante progreso y perfeccionamiento técnico, predispone a una mayor participación del capital con la adopción de nuevas máquinas en detrimento de la mano de obra, lo que origina la desocupación denominada tecnológica.

En la fase de depresión de los ciclos económicos se produce una acentuada disminución de la demanda efectiva por la escasez de los medios necesarios para adquirir. Las existencias invendibles van acumulándose, por la capacidad superior de los productores con relación a los pedidos de los consumidores, lo que obliga a un retraimiento de la producción y a una disminución de gastos acorde con ella. Al no poder reducirse los gastos fijos, se produce, como

consecuencia, el despido de obreros, dando lugar a la desocupación cíclica. De este tipo fué la que se extendió por el mundo entero después de 1930 y constituye la desocupación típica.

Gini (36), en:

Propia, constituída por la carencia excepcional de trabajo, e

Impropia, que es aquella no provocada por las condiciones anormales de trabajo, sino por razones de la técnica productiva.

Arena (38):

Estructural, en la que, además de varios otros motivos, incluye las estaciones;

Coyuntural o cíclica, determinada por las fluctuaciones del ciclo económico; y

Endémica, debida al desequilibrio permanente entre la oferta y la demanda y puede ser también el total de rupturas individuales contemporáneas, que podría presentar dos formas: 1) forma atenuada: turbación ocasional del mercado;

2) forma grave: movimientos oscilatorios parciales, que la hace permanente y crónica.

Epidémica, de presentación temporaria y se deberá:

1) a las coyunturas cíclicas;

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

Les Cases (39), en:

Normal, que es la que la masa obrera está acostumbrada a soportar, y puede deberse a:

(36) Gini C... de "Patología Económica". P.477.

1) a la espera normal de trabajo;

2) trabajo en oficinas cuyas tareas son anormales e inseguras;

3) variaciones del clima;

4) variaciones de la moda;

5) trabajos excepcionales de reparación.

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

Deveali (40), dice que el desempleo puede presentarse con caracteres diferentes, a saber:

1) Profesiones de temporada, en las cuales, a períodos de actividad suceden los de paralización casi completa;

2) Desequilibrio permanente, cuando el crecimiento de la población no está proporcionado al desarrollo de las labores productivas;

3) Períodos de crisis, por los que cualquier país puede pasar.

La Comisión Parlamentaria Italiana, ya citada:

1) Desocupación coyuntural, que "es aquella que se produce por la alternación de las fases de recuperación y depresión del ciclo económico";

2) Estacional, que se origina "por efectos de las variaciones estacionales de la actividad productiva, causadas)

---

(38) Arena, Celestino. "Mercato di Lavoro". P. 773.

(39) Las Casas, G. de. "El Paro Forzoso".

(40) Deveali, Mario L. "Curso de Derecho Sindical y de Previsión Social". P. 367.

por las condiciones climáticas o por la moda";

3) Tecnológica, que "viene determinada directamente por el empleo de más perfeccionados procesos técnicos de la actividad productiva"; y

4) Friccional, que "es aquella desocupación de origen tecnológico o derivada de cambios locales o estacionales de la demanda, y que no es absorvida por otras demandas existentes por no ser completamente fungibles o móviles las unidades que constituyen la oferta de trabajo".

Tremelloni (41), al referirse a los resultados de la encuesta, dice que el desempleo visible no es sino uno de los aspectos de un fenómeno mucho más complicado y claramente observable; la infuficiencia del empleo. La agricultura es la rama productiva en que con mayor flexibilidad se presenta el fenómeno del desempleo invisible, mientras que en la industria es visible. La insuficiencia del em pleo se manifiesta en varios grados y de varios modos; el bajo porcentaje de la población activa con respecto a la población total; en la formación de considerables reservas de jóvenes inocupados, acompanada de una gran oferta inabsorbida de mano de obra femenina y de un porcentaje creciente de trabajadores anteriormente independientes; un subempleo predominantemente rural y en un desempleo predominantemente

---

(41) Tremelloni, Roberto. "La encuesta Parlamentaria sobre el Desempleo en Italia". Revista Internacional del Trabajo. Vol. XLVIII, N°3. Setiembre,1953.P.315.

industrial, que rebasa notablemente los límites del desempleo friccional.

Los fenómenos a través de los cuales se manifiesta la insuficiencia del empleo consisten en una gran rigidez en la movilidad de la mano de obra en las empresas, debida a la resistencia opuesta por los ocupados a cambiar de empleo o trabajo; en una fuerte afluencia de ofertas de trabajo en las instituciones estatales y en las empresas de grandes dimensiones; escasa selección profesional de los trabajadores ocupados, falta de interés por adquirir una sólida preparación profesional; desaparición casi total del aprendizaje y la aspiración cada vez mayor a obtener "empleos seguros", lo que redunda en la pérdida del interés por efectuar cambios que permitan una mejor utilización de las capacidades de cada uno. Abundancia de oficios de "remedio", y el breve ciclo vital (creación-desaparición) de empresas pequeñísimas de dimensiones antieconómicas.

Desde la última guerra mundial, se registraron los siguientes tipos de desempleo (42):

Casos de poco desempleo (normal): los trabajadores abandonan sus antiguas profesiones para dedicarse a nuevas, mientras el nivel de la demanda es elevado.

El desempleo general, denominado "friccional", se debe a la ausencia de una demanda adecuada y constituye una pérdida total para la colectividad. El desempleo "friccio-

---

(42) O.I.T."La Campaña contra el Desempleo".Ginebra 1950.p.7.

nal" puede resultar, siempre que el servicio de empleo se halle debidamente organizado, en la colocación de trabajadores en aquellas tareas para las que se hallan técnica y temporalmente preparados, más bien que si se las destina a nuevos trabajos de modo arbitrario o apresurado, o si se las mantiene en sus antiguas ocupaciones.

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

Dentro de los tipos de desocupación especial, se cita la "depreciación de inventarios", que ha sido una de las formas de desempleo más importantes desde la finalización de la segunda guerra mundial, y se produce por la liquidación de los grandes stocks de mercaderías que los comerciantes han acumulado en períodos de brusca elevación de los precios.

La declinación de las exportaciones, provoca desempleo en países altamente industrializados, como Bélgica.

En otros, la falta de capital suficiente para facilitar el empleo efectivo a todos los trabajadores y proporcionarles un nivel de vida aceptable desde el punto de vista social.

CAPITULO VII

LUCHA CONTRA EL PARO

Pigou (43), recurre a una fórmula para determinar la cantidad de ocupación, obteniendo, por deducción de la misma, la siguiente definición: "la cantidad de desocupación - medida en unidades de trabajo - en un determinado momento, es igual a la cantidad de oferta de trabajo, menos la cantidad de demanda de trabajo, más la cantidad de puestos vacantes".

En todos los países, la lucha contra el desempleo tiene como premisa incontestable el conocimiento exacto del mal.

En diciembre de 1951, la Cámara de Diputados de Italia acordó proceder a una encuesta sobre el problema del desempleo y del subempleo en Italia y nombró una comisión a tal efecto con el mandato siguiente:

a) Realizar una investigación a fondo y completa sobre el estado actual del desempleo en Italia y sobre las condiciones de vida y las capacidades profesionales de los desocupados (trabajadores manuales y trabajadores intelectuales);

---

(43) Pigou, A.C. "Theory of Unemployment". P.4.

b) Determinar las posibilidades previsibles de empleo y migración y la evolución demográfica del próximo cuadrienio;

c) Sugerir posibilidades concretas, condiciones y medios necesarios para conseguir un nivel elevado y regular del empleo;

d) Trazar las líneas generales de un programa para el mejoramiento metódico de las capacidades profesionales de los desocupados y de cuantas personas buscan empleo por primera vez, así como para la orientación profesional y para la mayor movilidad de la mano de obra en el mercado de empleo;

e) Presentar eventualmente proposiciones sobre la organización administrativa necesaria para alcanzar los objetivos indicados.

Se hicieron numerosos estudios e investigaciones durante el año 1952, y la Comisión ha publicado recientemente los resultados de la encuesta en un informe que comprende quince volúmenes.

La encuesta sobre el desempleo abarcó el estudio de los fenómenos del empleo y se extendió hasta llegar a considerar todas las manifestaciones de la "insuficiencia del empleo", o sea formas e intensidad del empleo parcial y del subempleo, que constituyen las manifestaciones más típicas en los territorios insuficientemente desarrollados y predominantemente agrícolas. En consecuencia, la encuesta fué llevada a cabo con sujección al siguiente plan:

a) obtención de una serie de estadísticas necesarias pa-

ra presentar los datos cuantitativos indispensables para el examen del fenómeno, en el momento de la investigación o en el transcurso de su evolución histórica;

b) realización de una serie de indagaciones y trabajos particulares sobre determinados aspectos del problema (clases de desempleo o subempleo), estructura productiva del país y profesiones, servicio del empleo y organizaciones de formación profesional, intervención de las instituciones públicas, grado de movilidad de la mano de obra, causas demográficas y económicas del desempleo en Italia, y manifestaciones del desempleo en las diversas regiones del país), y

c) desarrollo de una serie de investigaciones llevadas a cabo mediante cuestionarios o verbalmente en todas las localidades principales del país y dirigidas a los sindicatos principales, a los especialistas de ciencias sociales y económicas, y a las organizaciones administrativas.

Para la obtención de los datos requeridos en a) fueron llevadas a cabo diez encuestas; los trabajos mencionados en b) fueron confiados a especialistas y a diez grupos de trabajos de expertos; en cuanto al punto c), fueron llevados a cabo dos mil interrogatorios verbales en unas sesenta localidades, habiéndose enviado cuestionarios a tres mil entidades o personas.

La amplitud de la encuesta fué tal que se aproxima a once mil el número de personas que, directa o indirectamente, colaboraron en ella.

Es conveniente poner de relieve la profunda transformación del alcance de estas investigaciones sobre el desempleo. En las primeras décadas del siglo, las investigaciones estudiaban o hacían resaltar únicamente el fenómeno del desempleo, considerado en su sentido más restringido. En dicha época, como es sabido, el problema que se planteaba estaba limitado a las actividades de ayuda en favor de los afectados; la investigación, así entendida, no suponía sino los preliminares de una labor de Cruz Roja. En cambio, la encuesta actual había de abarcar un terreno mucho más amplio, como lo imponen las normas modernas de investigación social, por lo que, en consecuencia, intenta considerar todas las manifestaciones de la insuficiencia de empleo en sus diferentes grados de intensidad (bajo porcentaje de población activa en relación con la población total, empleo parcial, desocupación y, finalmente, desempleo en su acepción más restringida). Unicamente esta ampliación de los límites de la investigación podía permitir el estudio de las causas remotas de un fenómeno que presenta gran diversidad de formas y, más tarde, hacer que las tentativas de solución fuesen de carácter total y permanente o, por lo menos, plantear correctamente los términos de un problema tan grave, cuya solución será buscada en vano mientras no se combine la eliminación de sus manifestaciones con una acción preventiva bien dirigida y de la mayor amplitud posible. Porque el fenómeno de la infuficiencia del empleo, cuyas raíces se

extienden a muchos decenios de la historia y es resultado de la superposición de causas accidentales, no podrá ser eficazmente afrontado sino ampliando y no limitando la esfera de nuestra acción consciente.

Las principales investigaciones cuantitativas destinadas a fijar la magnitud del fenómeno de desempleo, subempleo e inocupación en Italia en el momento de la encuesta (setiembre 1952) fueron las siguientes:

a) una estadística por sondeo ("por muestra") de la mano de obra existente (llevada a cabo por el Instituto Central de Estadística);

b) una revisión analítica de las personas inscriptas en las oficinas de colocación (llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo), y

c) la evaluación del subempleo agrícola en algunas extensas zonas agrícolas del país (realizada por el Instituto Nacional de Economía Agraria).

La seguridad social, evidentemente, no es una invención moderna (44). Su primera forma se realiza en el núcleo social primario que es la familia, y también en el seno de este pequeño núcleo, la asistencia, no constituye solamente una manifestación voluntaria y espontánea, librada al dictamen de los sentimientos, sino que se convierte en una obligación religiosa y también legal. Esta obligación se extiende progresivamente a grupos más amplios:

---

(44) Deveali, Op. Cit. P.334.

al Gremio, a la Comuna, al Estado y tiende actualmente a extenderse a cada continente y a la colectividad de los países.

En el período medioeval el monasterio fué lugar de trabajo, reglamentado por los monjes (45). Las figuras de Santo Tomás y Santo Domingo, adquieren relieves excepcionales y fué extraordinaria la labor cumplida en la Edad Media por la Iglesia cristiana, por medio de la limosna y la caridad.

La organización económica capitalista (46), hace que en los períodos de bonanza, todas las clases sociales, en mayor o menor medida, mejoren su situación y, en la masa obrera, a pesar de la conocida lentitud de los salarios en adaptarse a las condiciones generales, aparece un aumento en la capacidad adquisitiva que dificulta la desocupación, porque el mayor consumo provoca un aumento de la producción al aumentar la demanda, lo que requiere nuevos trabajadores.

La elevación del standard de vida, provoca un desarrollo industrial superior, que, automáticamente, mientras dure, asegura ocupación a los asalariados. La explotación de nuevas riquezas naturales, el mayor movimiento de integración, el aumento de actividad de los capitales, la mayor capacidad adquisitiva de los habitantes de ese lugar y, en fin, la creciente evolución del trabajo, resulta la mejor previsión.

---

(45) Unsain, Alejandro M. Op. cit.

(46) Unsain, Alejandro M. Op. cit.

Por ello, toda acción del Estado encaminada a mejorar las condiciones económicas del país, aumenta la properidad del mismo alentando las iniciativas, abriendo nuevas posibilidades económicas. Toda medida tendiente a llevar al grado máximo el nivel 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. Favorecer los trabajos rurales, castigando el ausentismo, fomentando la agricultura e industrias conexas, propiciar la equitativa distribución de la tierra y la multiplicación de la pequeña propiedad en el campo, es propender también a una mejor distribución de la población evitando la concentración de los trabajadores en las ciudades que, a la postre, origina el paro forzoso por un lado y, simultáneamente, el desaprovechamiento de las riquezas naturales, todo lo cual se manifiesta en una pérdida para la colectividad y prepara una situación apta para que aparezca el mal de la desocupación.

Las obras públicas, son también usadas como medio poderoso para prevenir tanto como para reprimir el paro. Bajo este último aspecto, los Estados, cuando el número de desocupados llega a cifras alarmantes, ordenan la ejecución de obras (caminos, puentes, diques, etc.), destinadas a dar labor a los desocupados. Alemania, Estados Unidos, Inglaterra y otros países, recurrieron con frecuencia a este expediente, excluyendo, sistemáticamente, las maquinarias.

La caridad y la beneficencia, sin discriminación alguna que no fuese el estado de necesidad del que la recibía, tanto pública como privada, se limitaba a un radio de acción tan estrecho, que poco o nada influía en la desocupación. Por otra parte, no pocas veces provocaba la humillación del individuo o estimulaba la holgazanería, aún sin proponérselo.

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

La asistencia simple, se diferencia de la caridad o beneficencia y de la ayuda gremial, en que la organiza el Estado y se traduce en un subsidio, o en un salario, si la asistencia es por el trabajo.

En 1601, la reina Isabel, dicta la primera ley para los pobres, de alcance nacional, estableciendo con carácter obligatorio una tasa para financiar la asistencia parroquial, una de cuyas funciones era proporcionar trabajo a los desocupados.

En el siglo XVII, Francia, instituyó la asistencia por el trabajo y, así, diversos países fueron creando sus sistemas de asistencia por el trabajo, pudiendo recordarse los trabajos de socorro y los talleres nacionales en Francia, las colonias de trabajo, etc., coexistiendo con esta acción la privada, la beneficencia y la sindical. En Alemania, los refugios, los talleres industriales, las

colonias de trabajo. En Australia, la Granja de Merribe. En Inglaterra, los jardines obreros. En Bélgica, las bolsas de trabajo, etc.

La colocación, tiende a acercar la oferta y la demanda de mano de obra.

Las corporaciones de la Edad Media, dejaron una valiosa experiencia sobre la importancia que en la condición del trabajador tiene la regulación de la oferta y la demanda de la mano de obra.

La colocación puede asumir diversas formas; privada, en su doble aspecto de paga y filantrópica, sindical o gremial, patronal y, pública y gratuíta, pudiendo subsistir, además, la privada con subvención del Estado.

La colocación privada y paga es, sencillamente, un negocio en el que lo que menos se tenía en cuenta era precisamente el interés del trabajador. Se caracterizaron, en general, por la falta de formalidad en sus procedimientos carentes de sentido social, y la explotación inícua de que hacían objeto a los trabajadores que en procura de un empleo recurrían a sus servicios. Sus intereses eran precisamente contrarios a los del trabajador, su falta de escrúpulos, notoria. De ahí que, en defensa de su negocio, no haya quedado práctica desleal a que no hayan recurrido para obtener ganancias, provocando su mayor descrédito y haciendo que se hayan realizado convenciones internacionales para hacerlas desaparecer total y definitivamente.

Las gremiales y las patronales, fueron acusadas de parcialidad, de modo que, sólo la oficial y gratuíta, bien

organizada, pueden ofrecer las garantías requeridas en el cumplimiento de sus fines específicos, y adquiriendo carácter de indispensable para la implantación del seguro de desocupación.

La evolución operada en el campo del trabajo, ha hecho necesaria la creación de los Departamentos del Trabajo, la cual ha sido precedida de una acción gubernamental en el dominio laboral. Empero, la creación de dichos Departamentos marca un cambio importante en la política de la cual son un instrumento. El criterio seguido con respecto al lugar y las obligaciones que corresponden a los departamentos del trabajo, dentro de la Administración pública en general, ha evolucionado. Al principio, su función tenía por objeto fundamental evitar los abusos, pero ulteriormente ha llegado a ejercer funciones más positivas, cuyo propósito es mejorar las condiciones de trabajo, fomentar relaciones armoniosas entre empleadores y trabajadores y mantener niveles de empleo elevados y estables.

Tanto los países insuficientemente desarrollados, como los de más importancia industrial, han creado departamentos del trabajo. Para los primeros, constituyen instrumentos de progreso en su política social y un medio auxiliar de desarrollo económico (47).

Las funciones básicas de los servicios del trabajo

---

(47) Revista de la O.I.T. Informe VII. Ginebra, 1953.

son bastante sencillas: compilación de informaciones sobre asuntos sociales y de trabajo, el estudio de las normas generales - y, de ser necesario, de la legislación - que deban formularse y la aplicación de toda norma aprobada y ley vigente.

Parece ser que una característica común, independientemente de la solución que se le dé a problemas particulares dentro de la estructura de dichos organismos, consiste en la responsabilidad general que tienen los departamentos para tratar asuntos de trabajo, confiando su dirección, generalmente a ministros de Estado.

Entre las atribuciones generales de un departamento del trabajo, pueden incluirse, y con frecuencia se incluyen, actividades tales como la aplicación, mediante servicios de inspección del trabajo, de los códigos del trabajo y demás normas legales, las relaciones del trabajo, la higiene, la seguridad y el bienestar industrial, los problemas de mano de obra y otros asuntos conexos, las estadísticas y demás informaciones del trabajo. Pueden encargarse directamente también de cuestiones relativas a la seguridad social, las migraciones y el movimiento cooperativo.

El organismo central de un departamento de trabajo comprende cierto número de servicios o divisiones. Normalmente, consta de servicios generales encargados de las cuestiones del personal y del material, así como de cuestiones financieras y jurídicas. Con frecuencia, las divisiones de estadística, estudio, información y biblioteca

proporcionan un servicio general a todas las dependencias del departamento del trabajo, como sucede con la división de relaciones con el público; actúa como agente coordinador en materias internacionales del trabajo y puede tener atribuciones específicas en materias tales como migraciones. Existen servicios encargados de la ejecución práctica de los programas de acción asignadas al departamento.

Se estima conveniente que exista la flexibilidad necesaria en la organización para que pueda adaptarse fácilmente a toda situación o cambio de la política general. Es indispensable, que el departamento del trabajo cuente con una red de servicios locales o en los diversos campos de actividad de su competencia, entre los que puede citarse:

Asistencia a los sindicatos;

Funciones jurídicas en relación con los sindicatos;

Reglamentación de salarios;

Negociaciones colectivas;

Conflictos del trabajo: conciliación, mediación y arbitraje;

Tribunales del trabajo, y

Relaciones humanas.

El seguro de paro, constituye una de las especies del seguro social. No difiere en su constitución y funcionamiento de los restantes seguros sobre la vejez, invalidez, maternidad, enfermedad, etc. Mediante unas cotizaciones se tiene la formación de qué salen las prestaciones con que se benefician los sin trabajo.

En épocas normales de desocupación, su funcionamiento no tiene inconvenientes, pero en situaciones anormales donde el riesgo se transforma en permanente y en vez de disminuir se intensifica, aparecen numerosos puntos vulnerables, particularmente desde el punto de vista de su financiación y de su productividad (48).

No son pocos los que piensan que podrían ser substituídos por las obras públicas o las subvenciones a la industria. Sus dificultades, han hecho que entre los seguros sociales haya sido el último en aparecer, no obstante, su desarrollo aun en plena crisis ha sido amplio y creciente. Como la mayor parte de los seguros sociales, el de desocupación, tiene su origen en una práctica sindical, especialmente en Inglaterra, en la que numerosas sociedades obreras otorgaban un socorro a sus afiliados sin trabajo.

En 1893, comienza a funcionar en Berna, una caja de socorros para los desocupados organizada por el Estado. Otras ciudades suizas, hicieron, poco después, algo parecido (Bale, Saint Gall, etc.). En Inglaterra, por ley de 1911, aparece el seguro contra el paro con carácter obligatorio 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.

Entre los países que establecieron el seguro con carácter obligatorio, pueden citarse también a Italia y Aus-

---

(48) Unsain, Alejandro M. Op. cit.

tria y facultativo, España, Francia, Bélgica, Dinamarca, Suiza, etc.

La desocupación estalla de golpe, se desconoce su medida y su duración, circunstancia que hace imprevisible estadísticamente el riesgo y lo diferencia de los demás (enfermedad, vejez, etc.).

Los poderes públicos, tienen el deber de prevenir por todos los medios a su alcance el paro forzoso y sus consecuencias (49). No se sigue de aquí que todo individuo sin trabajo tenga derecho estricto a un empleo. Pero la organización social debe estar concebida de tal manera que gracias a un sistema de seguros sociales o cajas de previsión establecidas, por ejemplo, sobre la base profesional o mediante los recursos provenientes de la pequeña propiedad generalizada, los desocupados puedan subsistir durante los períodos de paro forzoso.

Este riesgo, puede ser asimilado a los otros dos que forman el objeto de los seguros sociales sólo dentro de límites muy reducidos y cuando concurren determinadas condiciones, es decir, cuando se trata de verdaderos trabajadores capaces y voluntarios que realizan tareas de carácter contínuo. Sólo en estas condiciones, la desocupación representa un riesgo como la enfermedad.

La técnica del seguro de desocupación, impone:

1) Limitarse a determinadas profesiones;

2) Supeditar la concesión de sus prestaciones a determi-

---

(49) Código Social. Esbozo de la doctrina social católica publicada por la Unión Internacional de Estudios Sociales. P.46.

nadas condiciones;

3) Limitar el importe del mismo.

Un seguro de esta clase (50), contribuye sólo en mínima parte a las finalidades de la seguridad; por consiguiente, en la mayoría de los sistemas, a pesar de conservarse la denominación de seguros y de observarse algunas de las exigencias propias del mismo, el seguro de desempleo, se ha convertido casi completamente en un servicio público o en una forma de asistencia social.

A pesar de los esfuerzos en tal sentido, el seguro no alcanzará a cubrir a todos los asalariados, ni con mucho. Numerosas profesiones han quedado excluídas, bien por el monto de los salarios, por estimarse que los que cuentan con ingresos suficientes están obligados a efectuar su propia previsión por medio del ahorro o de cualquier otra inversión;otras cuyo ejercicio tiene carácter más o menos regular estabilidad, o aquéllas que presentan la característica opuesta como así también a los obreros agrícolas, que aparecen excluídos de casi todas las legislaciones y fueron considerados siempre en último término en otros riesgos mucho más fáciles de compensar.

Con el servicio doméstico ocurre una situación parecida. Igualmente se hallan excluídos los obreros de la administración pública y los artistas de teatro o cine, como los obreros de industrias temporarias y los que trabajan por su cuenta, que pueden ser considerados como pequeños patrones. En ninguna de las legislaciones vigentes se ha llegado a incluir dentro del seguro de desocupación a toda

---

(50) Deveali. Op. cit. P.368.

la masa asalariada que realmente puede sufrir los efectos del paro.

El seguro social cubre el riesgo social de la pérdida de ganancia ocasionada por la imposibilidad de encontrar empleo (51), constituído por la posibilidad de un acaecimiento a ocurrir a una persona capaz de producir como efecto una "nueva situación de vida" en el sujeto actuante o en sus derecho-habientes y tener, por su intensidad, "repercusión colectiva". Estos riesgos son cubiertos por los seguros sociales, que son instituciones creadas por la ley a efectos de resolver el problema jurídico social planteado.

Porque "existe imposibilidad de encontrar empleo", será necesario:

1) que el parado sea "capaz para el trabajo". Faltando esta condición, deberá apelarse a otros seguros o instituciones asistenciales, etc.;

2) que el parado "esté dispuesto a trabajar". En general, los beneficios se otorgan exclusivamente a los desocupados inscriptos en las oficinas de colocaciones, que no hubieran rechazado ofertas que, a criterio de dichas oficinas, eran aptas para ellos y que no se nieguen a concurrir a clases o escuelas donde se impartan enseñanzas de oficios que tienen mayor posibilidad de ocupación.

3) También se exige, en general, la demostración del "estado de trabajador". Este se adquiere luego de haber tra-

---

(51) Videla Morón, Mario A. "Riesgos Sociales". Ensayo de una definición conceptual. Revista La Ley. T.54.P.788.

bajado un determinado lapso de tiempo en fecha reciente. Además, se exige que durante el tiempo trabajado, se hayan abonado las cotizaciones del seguro.

En Francia, se exige haber trabajado durante los seis meses anteriores; en el Reino Unido, veintiseis semanas de cotizaciones durante el último año; en Dinamarca, doce meses de cotizaciones y treinta y nueve semanas de trabajo de las cuales, veintiseis, debían haber sido durante los últimos dieciocho meses y, en Italia, dos años y uno de cotizaciones.

Las prestaciones, pueden revestir las siguientes formas:

1) Uniformes. Están inspiradas en el principio de la tasa fija (Bélgica, Reino Unido, Francia, Italia). Las variaciones que suelen introducirse están dadas por razón de sexo o estado civil.

2) Pueden estar constituídas por una fracción determinada del premio de las ganancias o de las últimas percibidas (Suiza, 60 a 80%; Países Bajos, 60 a 80%).

3) Un tercer sistema, es aquél en el cual las prestaciones se determinan en función de las cotizaciones pagadas (Canadá, Suecia).

En la mayoría de los países, cualquiera sea el sistema por el cual se haya decidido, se abonan suplementos por cargas de familia. Así mismo se limita la duración de las prestaciones, estableciendo un máximo.

Esa limitación es de 30 días en Suiza y Dinamarca; de 180 días en Italia; de 30 semanas en el Reino Unido; de 12 a 26 semanas en los Estados Unidos.

En cuanto a su organización financiera, el antecedente histórico de este seguro lo encontramos en las cajas de socorros mútuos sindicales, creadas con fondos suministrados por los mismos obreros. Una segunda etapa fué la formación y mantenimiento del fondo con recursos a cargo exclusivamente del Estado, y así se llega a la forma actual en que contribuyen los obreros, los patrones y el Estado. Las variaciones en las prestaciones de cada uno de los participantes, varían en cada país.

Por lo general, son administrados por el Estado y en el seno de sus directorios se encuentran representados patronos y obreros.

En cuanto a su carácter, la doctrina sostiene que debe revestir carácter obligatorio.

Los beneficios son entregados luego de un período de breve espera. El plazo es de 6 días en Francia; de tres días en el Reino Unido; de 9, en el Canadá, etc. En algunos países (Reino Unido, Unión Sudafricana), el pago de las prestaciones de desempleo tiene efecto retroactivo, cuando el desempleo ha durado más del tiempo de espera.

El propósito ordinario y principal del seguro de desempleo es crear un medio de sostener a los trabajadores desocupados en una forma libre de las incertidumbres y humillaciones de las "donaciones" o caridad en cualquier forma de "ayuda". Pero surte, o puede surtir, el efecto adicional de estabilizar la industria al estabilizar el volumen del ingreso de los consumidores. Cualesquiera que sean los pormenores del seguro en la ley y en la práctica (y esos detalles son numerosos y complicados), su esencia es

la obtención de fondos de los trabajadores ocupados y de sus patronos en ocupación activa para crear reservas con las cuales, mientras no se agoten, se pueden hacer pagos a los desocupados.

En cuanto a las fluctuaciones cíclicas, este programa equivale a formar reservas en los buenos tiempos para distribuirlas en los malos, proceso que es una fuerza activa de estabilización. Esto reduce la expansión durante las buenas épocas mediante el cobro de reservas a todos los ingresos en salarios y en los malos tiempos pone poder adquisitivo en uso a través del consumo sostenido de los trabajadores desocupados. Además, sirve en cuerto grado para impedir la otra causa de deflación, que en la depresión siempre se agrega a la reducción del volumen de desembolsos para los consumidores, es decir, la reducción en la velocidad de circulación de la moneda cuando la mayoría de la población, con el temor de la desocupación, separa fondos para la emergencia. Sin el seguro de desocupación, este atesoramiento puede ser una causa potencial de deflación acumulativa. Con el seguro de desocupación, la psicología de miedo podría eliminarse, al menos en cierto grado, y podría frenarse o reducirse la tendencia a atesorar y la existencia de fondos ociosos que no encuentran salida en nuevas inversiones. No puede esperarse lograr la estabilización del ingreso del consumidor sólo a través de las reservas del seguro, sino que debe reforzarse con la poderosa maquinaria de estabilización del banco central; la estabilidad puede lograrse sólo con el uso apropiado e inteligente de todas

las armas del arsenal económico.

Entre nosotros, la Ley 11.729, bajo la forma de indemnización por despido, representa el seguro de desocupación.

Las condiciones en que se otorgan las prestaciones constituyen el marco dentro del cual deben hacerse efectivos los principios del seguro social, tanto en el caso del seguro de desempleo como de otros seguros. La enunciación de principios de la prestación debe, o debiera ser, la esencia de toda la estructura del sistema; todo aquello de vital importancia debería recapitularse en ella. Debe haber una íntima relación entre cada una de las varias disposiciones que componen la fórmula de prestación y estas disposiciones deberían ser tales que permitan la adaptación práctica del sistema a las variables condiciones y circunstancias de las personas a quienes el sistema se aplica.

El principio de la indemnización se encuentra en la base del contrato de seguro en todas las ramas. No existe ningún principio del seguro, en la teoría o en la práctica, en el seguro privado o en el seguro social, que establezca que la persona para cuyo beneficio se crea el seguro deba pagar toda o parte de la prima o cotización.

En la naturaleza común de las cosas, la indemnización no puede exceder el valor de la pérdida sufrida por el a-

conocimiento del suceso, y la pérdida no puede exceder el interés que el asegurado tiene en evitar el suceso. Es así un asunto vital establecer la relación adecuada entre la indemnización y la pérdida, relación que depende de la naturaleza de las prestaciones y de la situación en que se encuentra el asegurado frente a dichos hechos.

Todos los tipos y clases de seguro tienen este principio común: si los principios del interés asegurable, de la indemnización por la pérdida real sufrida y del riesgo moral son olvidados al forjar los reglamentos y condiciones que regirán las prestaciones apropiadas a cada sistema y a cada administración, puede afirmarse, sin temor a errar que los asegurados y las personas que tienen el derecho o la oportunidad de ser asegurados, no descuidarán las ventajas que tal olvido presenta para ellas.

En términos amplios, el contrato de un seguro de desempleo, en la concepción de un gran número de leyes, se limita a un compromiso general de parte de las instituciones de seguro para ayudar a los asegurados en la búsqueda de un empleo, siempre que este asegurado se encuentre desocupado y desee emplearse o, si fracasa, el reempleo -y sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones para recibir la prestación (condiciones que deberían ser, pero no siempre son impuestas para dar una base sólida al seguro)- pagar al asegurado la prestación económica del seguro. Este compromiso constituye en el fondo el seguro de un interés asegurable; pero no crea ese interés y no lo define ni señala su

extensión, forma de presentación o como pueda llegar a su terminación.

El ingrediente básico del interés asegurable de un asegurado en el seguro de desempleo, es un contrato de servicio. Pero tal contrato no constituye por sí mismo un interés asegurable; el contrato debe ser con un empleador, quién, generalmente, necesita que le presten ese servicio y debe ser concluído por una persona capacitada y disponible para prestar el servicio y quien, en el hecho, lo está haciendo.

Bajo el seguro de desempleo no existe necesariamente una continuidad del interés asegurable del individuo; puede alternar frecuentemente entre los estados de empleo y de desempleo y sólo desde el momento que el interés asegurable se presenta (desempleo) éste cae dentro del campo del sistema del seguro.

En un aspecto, el seguro de desempleo es más parecido al seguro de riesgos profesionales que al seguro de enfermedad; es la coexistencia en ambos de los riesgos específicos asegurados con el empleo asegurable. En cualquiera de los dos casos, cuando existe el empleo existen los riesgos;cuando el empleo termina, debido a causas específicas, la persona ocupada se convierte en demandante, sujeto a las condiciones estipuladas para otorgar las prestaciones. Si el empleo termina debido a otras causas, el riesgo contra el cual se aseguró no ha acontecido y por lo tanto no hay bases para la demanda. Es así que se puede formular, como un principio fundamental en el seguro de desempleo,que las

cotizaciones deben pagarse solamente por los períodos durante los cuales el asegurado está en realidad recibiendo una remuneración por el cumplimiento de un contrato de servicios.

No obstante la semejanza con el seguro de riesgos profesionales, si se toma en consideración la naturaleza del interés asegurable y de los riesgos morales en el seguro de desempleo, se verá que los procedimientos y reglas de las prestaciones deben seguir de cerca los rumbos del seguro social de enfermedad si se quiere evitar una seria sobrecarga y un fraude moral, sino efectivo, de los fondos.

El seguro de desempleo debe concebirse para la protección de aquellos trabajadores que, en circunstancias normales, se encuentran trabajando en empleos asegurables y no para inducir a los trabajadores a buscar tales empleos. Como en el seguro de enfermedad, el único procedimiento práctico es exigir un período de cotizaciones considerable en un empleo asegurable antes de que pueda gozar del beneficio del seguro. Este período debe ser suficientemente largo para demostrar que el asegurado tiene por lo menos un interés material en trabajar, y para impedir que las personas busquen los empleos asegurables sólo por la facilidad de obtener dinero (prestación del seguro).

De lo dicho hasta ahora, parece suficientemente claro que la fórmula de prestación - esto es, los cálculos para determinar la duración de la indemnización - si quiere ser satisfactoria, debe efectivamente seguir todos los cambios del estado del trabajador, aun aquellos extravagantes, en un grado suficiente y práctico sin excluir las necesarias

filigramas que el caso requiere.

En el seguro de desempleo, la estructura del empleo asegurable que el trabajador asegurado edifica y mantiene para sí mismo y su estado de conservación en cualquier momento, puede ser solamente conocida por las referencias de su registro de empleo en ocupaciones asegurables y su registro de solicitudes y reclamos.

El seguro de desempleo es obligatorio porque la cobertura voluntaria de un seguro de esta naturaleza no proporcionaría recursos económicos adecuados para hacer frente a las necesidades, aun en tiempos de desempleo moderado. Además, existe ya el sentimiento de que un seguro obligatorio es claramente compatible con los conceptos sociales actuales que sostienen que el bienestar general de la sociedad debe ser alcanzado por el esfuerzo - y hasta el sacrificio - común.

Fundamentalmente, el objetivo de un sistema de seguro de desempleo es, o debería ser, la indemnización al asalariado por la pérdida de sus salarios causada por las inevitables fluctuaciones de la actividad industrial, cualesquiera que fuesen los motivos o la duración de esa pérdida del salario. Pero las expansiones y contracciones de la actividad industrial presentan grandes variaciones en su frecuencia e intensidad, según la clase de industria de que se trate, las ocupaciones o parte de una misma industria o del mercado general del trabajo. En un extremo de esta situación se encuentran los trabajadores de algunas ocupaciones o ramas de la industria que presentan un alto grado

de estabilidad del empleo y para los cuales el desempleo viene a ser una remota contingencia. En el otro extremo, para los trabajadores de algunas ocupaciones o ramas de la industria, el empleo está sujeto a una casi diaria incertidumbre, con frecuentes períodos de desempleo. El seguro social no puede excluir de su campo de aplicación las "malas" contingencias de la industria o ramas de la industria, ocupaciones o grupos de trabajadores, so pretexto de que la frecuencia o duración de las prestaciones que deben otorgarse pueden causar a la larga un agotamiento de los fondos del seguro. (El Plan Británico de seguro de desempleo de 1911, incluía dentro de su campo de aplicación sólo a las industrias que se sabía podían sufrir de un fuerte desempleo). La manera apropiada de encarar estas situaciones en un seguro de desempleo es aquella en que el plan, su legislación y reglamento, y sus métodos de trabajo tienen la flexibilidad suficiente para adaptar el sistema, de una manera práctica a todos los tipos y clases de riesgos y contingencias posibles.

La exclusión de ciertos grupos o clases de ocupaciones debe fundarse en el hecho de que trabajan fuera de la industria y, por lo tanto, no se encuentran afectados por las expansiones y contracciones que caracterizan la actividad industrial. Por una parte, puede haber cierta dificultad en la determinación del límite entre los trabajos de la industria y los trabajos de los servicios públicos no industriales, razón por la cual, en un sistema con amplios fundamentos sociales, algunos de estos servicios y sus ocu-

paciones pueden ser incluídos en el seguro. Por otra parte, la única base para excluir cualquiera rama de la industria deberían ser las dificultades prácticas que pudieran presentarse en el cumplimiento adecuado de alguna o de todas las cuatro funciones que son esenciales para la administración de un sistema de seguro de desempleo:

a) la recaudación de las cotizaciones;

b) el finiquito y pago de las prestaciones;

c) la colocación de las personas desempleadas; y

d) la inspección y vigilancia adecuadas de estas operaciones.

A menos que una industria se preste fielmente al cumplimiento de estas cuatro funciones fundamentales por parte de la organización aseguradora, no es aceptable su inclusión dentro de un plan de seguro de desempleo.

La única respuesta decisiva al desempleo es la oportunidad de asegurar un empleo remunerado a las capacidades de cada uno. No olvidando este axioma fundamental, el objetivo actual de muchos países es instituir las medidas económicas y sociales que eviten que esa oportunidad disminuya a un grado tal que traiga como consecuencia un desempleo general. La política económica y financiera necesaria para alcanzar este objetivo fué discutida en la 27a. Reunión de la Conferencia Internacional, celebrada en París en 1945. En ese entonces se llegó a la conclusión de que el empleo total depende extensamente del mantenimiento de un alto nivel de gastos cuyos principales componentes son las inversiones públicas y privadas, el consumo

privado, los gastos ordinarios de los Gobiernos y los gastos en exportaciones, efectuados por ciudadanos de otros países.

El consumo privado ha sido enumerado como uno de los componentes principales de la existencia del nivel de gastos indispensables para el mantenimiento del empleo mediante un standar adecuado de salarios. La propensión al consumo es generalmente alta en las categorías de bajas entradas a las cuales pertenecen los asalariados, esto es, la población asegurada. Aun cuando el mantenimiento del poder adquisitivo no es un propósito ni un objetivo del seguro social, sin embargo, el pago de una prestación en dinero a los solicitantes durante cualquier período de desempleo general ayuda, necesariamente, a reforzar en ese período decadente el poder de compra de la nación y conduce así a la estabilización de la industria en general. Sin embargo, en relación con este aspecto particular no se debe dejar de acentuar suficientemente el hecho de que cualquier alivio de la situación económica, resultante de la distribución de la prestación en dinero del seguro de desempleo es, simplemente, una coincidencia, porque el propósito de un sistema de seguro de esa naturaleza es la indemnización de pérdidas específicas imprevistas.

Si un país no capacita su propio conjunto de trabajadores especializados, llegará a desarrollarse un creciente nivel de desempleo en los trabajadores no especializados, ya que es necesario contar primero con una cantidad adecuada de trabajadores especializados antes de que los

no especializados puedan absorberse con éxito por la industria.

Aun cuando debe evitarse la movilización excesiva de trabajadores de una a otra área del país, es evidente que cierta organizada movilización del trabajo es necesaria en la mayoría de los países, si se quiere tener una estructura económico-social equilibrada.

Se cree que con el nivelamiento paulatino del empleo, la estabilidad de la demanda resultante influenciará en tal grado el ritmo de la producción que las depresiones cíclicas se reducirán al mínimo.

Se cree que las condiciones industriales no se estabilizarán hasta que los trabajadores sean aceptados como socios concretos y responsables de una empresa mixta, que tiene por objeto la producción de la más alta entrada nacional posible. Por lo tanto, uno de los efectos indirectos del seguro de desempleo bien constituído es la orientación que proporciona hacia el acercamiento efectivo entre Capital y Trabajo, acercamiento que es el único medio que puede terminar con los conflictos industriales que entorpecen cualquier plan que pueda hacerse para alcanzar y mantener un nivel de empleo total.

La industria ya ha comenzado a comprender que es un asunto de sentido común, técnica y eficiencia comercial, tratar al trabajador no como un instrumento natural de producción, sino como una personalidad humana, con poder de consumo, que tiene derechos fundamentales para llevar una vida normal de acuerdo con la ley natural.

Una vez que esta creencia ha sido firmemente establecida es fácil comprender que el Capital por un lado y el Trabajo por el otro, no están defendiendo intereses opuestos sino que tienen un destino común, indisolublemente ligado con el progreso y eficiencia de la industria. Este es "el nuevo Camino del Medio" productivo y no parece existir otro medio de solución del problema de lograr un alto nivel de empleo ya que, en el análisis final, es el triple problema de una producción eficiente, un consumo adecuado y una distribución satisfactoria de la riqueza el que abre sus puertas ante nosotros (53).

Para cada tipo de desocupación, deberán adoptarse las medidas apropiadas para resolverla adecuadamente, tratando de eliminar las causas que la provocan que, como ya se ha visto, son numerosas y, aunque concurrentes, requieren remedios específicos distintos.

Por considerar que los salarios eran elevados y los obreros se habían colocado "fuera de mercado", y ante la necesidad de rebajar los costos, se proponía como primera medida la de reducir los salarios para hacer posible de este modo la colocación de las existencias acumuladas. Paralelamente, la realización de economías, tanto por parte del Estado, para aliviar las cargas fiscales, como de los particulares y el pago de deudas. Tales medidas contribuían a agravar la situación que se pretendía solucionar, puesto que a una demanda escasa se sumaban mayores restricciones aún.

Se recomiendan las bolsas de trabajo para combatir la

(53) Revista de la O.I.T. Montreal.1947.Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Seguro de Desempleo.

desocupación estacional complementadas con el otorgamiento de facilidades para el traslado de los trabajadores a los lugares en que sus servicios son requeridos, propiciándose, así mismo, el seguro de desocupación para este tipo y para el de la desocupación friccional, en base al principio de la necesidad de ofrecer a los trabajadores un sobresalario como incentivo para esta clase de ocupación que contrarreste la atracción por actividades de mayor estabilidad.

El aumento de producción que favorecen los inventos y adelantos técnicos debe traducirse en una baja de precios y el correlativo aumento del consumo, como consecuencia. En el momento inicial, sin embargo, esto no ocurre, produciéndose, por el contrario, un desequilibrio que origina la contracción de la economía en forma temporaria. Esto ocurre por la existencia de diversos factores que dificultan el ajuste automático a la nueva situación, entre los cuales pueden citarse los compromisos existentes que deben cumplirse a los precios anteriores.

Esta desocupación tecnológica deberá resolverse incrementando la demanda hasta lograr un ritmo similar al adelanto técnico producido, estimulando las inversiones con medidas financieras adecuadas a fin de aumentarla en tal forma que esté en condiciones de absorber la mayor producción por el mayor poder de compra y, consecuentemente, la mano de obra desplazada.

La desocupación cíclica no es un problema de la firma, ni aún de la industria, sino del sistema económico

como un todo cuyas variaciones sólo pueden corregirse con una acción centralizada. Sólo el Gobierno puede, en la práctica, realizar esa acción centralizada (54).

Han de preferirse los sistemas que permitan la absorción de la mano de obra en actividades útiles a la población y utilizar la inyección de medios de pago necesarios para el aumento de la demanda efectiva que crea trabajo y no el subsidio directo a los desocupados.

Si tan pronto como surge la depresión [55], puede ponerse de alguna manera dinero nuevo en manos de los consumidores para que lo gasten en lo que ellos quieran, no tiene porqué ocurrir ninguna baja en la demanda de bienes de consumo. Los precios no bajarían y se impediría la disminución de ganancias de las industrias que elaboran bienes de consumo (que suelen eliminar el incentivo para el desarrollo de capital). Si cuando surge la recuperación se restablece el nivel normal de actividad, con lo que el dinero adicional entregado a los consumidores resulta redundante y una fuente de inflación potencial, entonces podrían gravarse de alguna manera los ingresos de los consumidores y eliminar de la circulación los fondos así obtenidos, de manera que se restrinjan sus gastos y se impida el alza de precios y ganancias que tiende al auge.

El problema ha llegado, pues, a ser este: Cuáles son las condiciones necesarias para alcanzar y mantener la ocupación plena?; y 2), qué política debe seguir el Estado si debemos llenar esas condiciones?

---

(54),(55) Estey. "Tratado sobre los Ciclos Económicos".

La abundante literatura dedicada a este problema sigue en general los lineamientos del análisis formulado por Lord Keynes y se expresa en términos de consumo, ahorro e inversión.

Ese análisis puede sintetizarse brevemente como sigue:

1) Cualquier nivel dado de ocupación e ingreso puede mantenerse siempre y cuando lo que la gente ahorre a este nivel de ingreso, es decir, lo que no gasta en consumo, esté compensado por una inversión equivalente, esto es, desembolsos en equipo de capital, edificios, maquinaria, fábricas, ferrocarriles, etc.

2) La ocupación plena sólo puede mantenerse si la inversión basta para compensar lo que la gente ahorra a ingresos de ocupación plena.

3) Al contrario de los puntos de vista clásicos, no existe seguridad de que las salidas de la inversión privada bastarán en el futuro para compensar el volumen de ahorros. Esto es tanto más probable si consideramos que los hábitos de consumo y ahorro son relativamente estables, mientras la inversión, como depende de las perspectivas variables de ganancias, es insegura, voluble y caprichosa.

4) Como las sociedades son cada vez más ricas y más dadas al hábito de la acumulación, puede llegar a ser agudo el problema de encontrar suficientes causas de salida para la inversión privada. El crecimiento de la población, la apertura de nuevas tierras y el progreso de la tecnología que hicieron posible la expansión de la inversión en el siglo XIX no pueden continuar en el XX. Sin embargo,

se necesitarán grandes salidas a la inversión para compensar el gran volumen de ahorros que puede surgir de los altos ingresos de una sociedad con ocupación plena.

5) Una sociedad que desea la ocupación plena y no está dispuesta a abandonar sus conquistas al azar, debe adoptar, por lo tanto, medidas fiscales deliberadas y conscientes destinadas a mantener la demanda efectiva cuando descienda por debajo del nivel necesario para mantener la ocupación plena.

Los gobiernos pueden regular su política fiscal para asegurar la ocupación plena en varias formas.

1) Pueden aumentar los gastos públicos en toda clase de bienes y servicios de carácter social, como caminos, escuelas, hospitales, campos de juego, etc.

2) El gobierno puede aumentar los gastos privados con medidas apropiadas.

Podemos catalogar como sigue los diversos elementos de la hacienda pública, por el orden en que afectan el volumen de la ocupación (56):

Factores de aumento:

1º Gasto de ingresos públicos procedentes de fondos que, de no haber sido por los impuestos, hubieran sido ahorrados.

2º Gasto de fondos obtenidos mediante empréstitos.

Factores de disminución:

3º Utilización de ingresos fiscales (que afecten al consumo) para la amortización de la deuda.

Factores neutros:

---

(56) Schumacher, E.F. "La Hacienda pública y su relación con la ocupación total".

4° Gasto de ingresos públicos prodedentes de fondos que, de no haber sido por los tributos, hubieran sido gastados en consumo privado e inversiones.

5° Utilización de impuestos, que afectan a los ahorros en el rescate de la deuda, siempre que la inversión privada no resulte afectada.

Suponiendo que se mantenga la ocupación total, podemos hacer una lista análoga de factores con referencia a sus efectos sobre la deuda nacional:

Factores de aumento:

1° Reducción de los impuestos que recaen sobre los ahorros.

Factores de disminución:

2° Aumento de los impuestos que recaen sobre los ahorros.

Factores neutros:

3° Aumento o disminución de los impuestos que recaen extrictamente sobre el consumo.

Suponiendo de nuevo que se mantenga la ocupación total, podemos decir que, dada la distribución bruta de las rentas y la propensión al consumo, todo impuesto que disminuye los gastos privados requiere - en el mismo grado - el déficit presupuestario, o aumenta el superávit. Los que abogan por un presupuesto lo más reducido posible, deben pedir la abolición de los impuestos que inciden con mayor fuerza sobre el pobre. Los que desean que el déficit en el presupuesto compatible con la ocupación total sea mínimo, deben procurar que se aumenten los impuestos que recaen principalmente sobre el rico, cuya propensión al ahorro es elevada. Finalmente, los que quieren que el Estado in-

crecente en alto grado sus propios gastos, puedan reclamar un alto nivel de las dos clases de impuestos.

Distinguiremos tres caminos para alcanzar y mantener la plena ocupación (57):

1º Mediante el gasto público en inversiones de igual carácter (por ejemplo, escuelas, hospitales, carreteras, etc.) o en subvenciones al consumo de las masas (subsidios familiares, reducción de impuestos indirectos, subvenciones para mantener bajos los precios de los bienes necesarios), siempre que este gasto se financie mediante empréstitos. A este método lo denominaremos, en forma resumida, gasto a crédito.

2º Mediante el estímulo de la inversión privada (valiéndose de una reducción del tipo de interés, la rebaja del impuesto sobre la renta y otras medidas de ayuda a la inversión particular).

3º Mediante la redistribución de la renta desde las clases de renta más alta a las de renta ínfima.

El gasto a crédito engendra una demanda efectiva del modo siguiente: el Gobierno lleva a cabo una inversión pública que no compite con la iniciativa privada (por ejemplo, construye escuelas, carreteras, hospitales, etc.), o subvenciona el consumo de las masas (pagando subsidios familiares, reduciendo la tributación indirecta o concediendo subvenciones para mantener bajos los precios de los bienes de primera necesidad). Este gasto se financia con empréstitos, lo cual no supone reducir la inversión

---

(57) "La economía sin paro forzoso". Instituto de estadística de la Universidad de Oxford. "Tres caminos hacia la plena ocupación". Kalecki, M. 1943.

de los particulares (siempre que el tipo de interés se mantenga constante, ni el consumo subvencionado, y crea así una demanda efectiva adicional.

Se observará que el alza de las rentas determina, tras un cierto tiempo, un aumento del rendimiento fiscal, con lo que el déficit presupuestario definitivo es menor que el aumento del gasto público.

Como método para alcanzar y mantener la plena ocupación, la inversión privada ha de estimularse hasta un grado tal, que la demanda efectiva originada directa o indirectamente (efecto multiplicador) por ella, determine la plena ocupación. Ya hemos demostrado que si la plena ocupación se logra mediante el empleo del gasto a crédito, pueden ser necesarias medidas para estimular la inversión privada. Sin embargo, este auxilio a la inversión privada no tendría la finalidad de crear una demanda efectiva -lograda ya con el gasto a crédito- sino que era necesario para asegurar que el nivel de la inversión ampliara la capacidad productiva en forma proporcional al incremento a largo plazo de la producción a plena ocupación. Es claro que si este nivel supera al necesario para ampliar la capacidad, en forma proporcional a la producción con plena ocupación, habrá un descenso contínuo del grado de utilización del equipo y con ello un contínuo aumento del exceso de capacidad, con lo cual una parte de la inversión privada resultará frustrada. Llegamos así a la conclusión de que para alcanzar una ocupación plena solamente con el estímulo de la inversión, puede ser necesario (si el nivel de inversión que crea una demanda efectiva, es superior al nivel de inversión que expansiona el equipo pari passu

con la producción a plena ocupación) estimular aquélla en forma acumulativa.

Las dificultades observadas para alcanzar la plena ocupación mediante el estímulo de la inversión particular reflejan el error fundamental de este concepto. La misión específica de las inversiones particulares consiste en proporcionar un instrumental para la producción de bienes de consumo y no en ofrecer el trabajo suficiente para ocupar toda la mano de obra disponible. Existe una estrecha analogía entre este problema y la cuestión del antagonismo entre las inversiones públicas y la subvención al consumo en un programa de gasto público. Tanto la inversión pública como la privada deben realizarse sólo en la medida en que se consideren útiles. Si la demanda efectiva engendrada de esta manera no es suficiente para proporcionar una ocupación plena, el vacío debe llenarse aumentando el consumo y no acumulando un equipo de capital, público o particular, innecesario.

La conclusión es, pues, tanto por razones fundamentales como técnicas, que no puede considerarse satisfactoria una política que intente alcanzar la plena ocupación en un país industrial valiéndose exclusivamente del fomento de la inversión privada.

La redistribución de la renta es el tercer procedimiento que con frecuencia se sugiere para alcanzar la plena ocupación. La idea en que descansa es que cuando la renta se desplaza desde los perceptores de rentas más altas a los de rentas más bajas, aumenta el consumo total porque el pobre tiene una propensión al consumo superior a

la del rico. Si, por ejemplo, se aumenta el impuesto sobre la renta a los ricos y al propio tiempo se reduce la tributación indirecta sobre los artículos de primera o casi primera necesidad, en igual medida, o se paga una cantidad igual en concepto de subsidios familiares, se aumenta la propensión media al consumo.

El factor de complicación, que a menudo deja de tenerse en cuenta, es la influencia depresiva que el alza del impuesto sobre la renta ejerce sobre la inversión privada.

En conclusión, el gasto público en inversiones de este carácter y las subvenciones al consumo de la masa, bien en forma de gasto a crédito o financiadas por un aumento del impuesto sobre la renta, es capaz de asegurar siempre la plena ocupación. El gasto debe ser mayor en el último caso debido a la presión sobre el consumo de los contribuyentes por impuesto sobre la renta. En la práctica, el gasto financiado mediante el impuesto sobre la renta -que tiene la ventaja, no sólo de asegurar una mayor ocupación, sino también de reducir las desigualdades en la distribución de las rentas (después de la tributación)- debe llevarse todo lo lejos que sea posible políticamente, y si esto no fuera bastante para asegurar la plena ocupación, el gasto debe ampliarse todo lo necesario por medio de empréstitos. La reducción de los márgenes de beneficio - en forma de una rebaja de los precios de los bienes de consumo o de mayores salarios con precios constantes - llevada a cabo dentro del marco de la intervención de precios aumentará también la demanda efectiva y hará con ello

más sensible la misión del gasto público para asegurar la plena ocupación.

La inversión privada debe impulsarse hasta el nivel suficiente para ampliar la capacidad productiva del equipo de capital pari passu con el incremento de la población y de la productividad del trabajo. Esto puede realizarse modificando una parte del impuesto sobre la renta, con cuya modificación se elimina su influencia perniciosa sobre la rentabilidad neta (o substituyendo una parte del impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el capital). Además, puede ser ventajoso, e incluso necesario, que el Gobierno coadyuve a la inversión en el sector primado (por ejemplo, en la supresión de viviendas insalubres).

El gasto público en inversiones de esta naturaleza y las subvenciones al consumo de la masa (financiadas por el impuesto sobre la renta o con empréstitos), deben ser tales que creen la plena ocupación, en combinación con ese nivel de inversión privada. La división del gasto público entre inversiones públicas y subvenciones al consumo debe basarse en el principio de la prelación social.

Aumentar el nivel de empleo, hasta el punto de que sea el mayor posible (pleno empleo), implica ocupar las fuerzas disponibles en el proceso de producción. A corto plazo, es decir, cuando el equipo capital se mantiene constante y la técnica no varía, el aumento de empleo representa un incremento de la producción conseguido a través de su vía normal. Por consiguiente, aumento del nivel de empleo y aumento de producción son términos equivalentes (58).

---

(58) Torres, Manuel de. "Teoría de la Política Social"

Quiere esto decir que, conseguido el objetivo económico de máxima producción, su consecuencia es lograr a la vez el objetivo social pleno empleo. El objetivo social, en este caso, es un subproducto de la consecución del objetivo económico. Un aumento del empleo que no repercuta en la producción es un trabajo que no se traduce ni en bienes ni en servicios; es un trabajo empleado en no hacer nada.

Una reducción del empleo que no disminuye la producción puede darse sólo por un aumento de la eficacia del trabajo o de la productividad. Pero esto normalmente implica una renovación de la técnica y del equipo y cae fuera del supuesto del período corto. Luego, podemos concluir que, normalmente, por vía directa, el pleno empleo se encuentra enlazado con la política económica. Es un fin que si quiere obtenerse por su camino adecuado, procurando ocupación en la actividad productiva, tiene como consecuencia un aumento de la producción, su efecto es aumentar el empleo. Lo cual quiere decir que la política social pretende el pleno empleo, porque así hace desaparecer el paro, y la política económica, al establecer como objetivo la máxima producción, llega también al pleno empleo buscando una finalidad económica. El pleno empleo tiene, pues, una doble naturaleza económica y social. Las medidas adecuadas para su consecución, o son de naturaleza económica o tienen repercusión en lo económico.

Acaso la mejor forma de abordar el concepto de pleno empleo sea considerar el concepto opuesto: paro forzoso. Con lo que quiere significarse ociosidad involunta-

ria de la mano de obra. De ahí surge uno de los conceptos más difundidos del pleno empleo, que consiste en aquella situación en que no hay paro forzoso. Dicho en otras palabras, la situación de pleno empleo se da cuando todo el que desea trabajar, al nivel existente de salarios reales, puede efectivamente encontrar trabajo.

En toda ampliación del producto, ya se trate de una expansión general o en un determinado sector, se presentarán escaseces de determinadas materias primas, equipo y trabajo. El efecto de tales escaseces se retrasará con la reducción de los stocks, el trabajo en horas extraordinarias y el espaciamiento de los pedidos. En algunos casos, cuando la oferta es inelástica a corto plazo, por ejemplo, en el caso de las materias primas, puede ser necesario establecer regulaciones de los precios o crear una entidad comercial del Estado que compre la materia prima para revenderla y almacenar stocks. Sin embargo, la consecuencia de todas las escaseces puede reducirse, en definitiva, al problema de la movilidad del trabajo (59).

En lo que respecta a la movilidad bajo la plena ocupación cabe esperar que surjan ciertas dificultades, especialmente en lo que se refiere a la competencia entre las empresas. Hay varios procedimientos para vencer estas dificultades, en especial, la ampliación del servicio informativo sobre las vacantes existentes, que suministran las bolsas de trabajo, y proveer los elementos adecuados para la recapacitación. Sin embargo, es eviden-

---

(59) Worswick, G.D.N. "Estabilidad y flexibilidad en la plena ocupación".

te que las reservas de trabajo ocioso que existen en el paro tienen que ser sustituídas por la planificación. Este último punto suscita, de modo incidental, la dificultad de definir de alguna manera la plena ocupación, lo cual es conveniente para las aplicaciones prácticas. El número de personas que, en un momento futuro, se encuentren efectivamente sin trabajo, depende de la medida en que se mejoren los elementos de información y de recapacitación y de la amplitud para prever las modificaciones de la demanda y elaborar planes apropiados con que hacerles frente.

La plena ocupación, por reducir el volumen de las reservas, suscitaría ciertas dificultades que sólo podían superarse mediante una planificación previa en mayor escala. Aun a falta de tal planificación, la movilidad es, probablemente, lo bastante amplia para no permitir que vuelvan a existir regiones decadentes durante períodos largos, siempre que exista una política encaminada a engendrar y mantener la suficiente demanda efectiva.

El capital privado es altamente móvil, en el moderno sistema industrial, en el sentido de su rentabilidad, no se altera en gran medida por la localización efectiva de la empresa o de la planta industrial y nada en absoluto en una larga serie de industrias ligeras. Pero aunque el trabajo y el capital sean móviles, si no existe ninguna especie de reglamentación, pueden surgir de vez en cuando zonas considerables de paro, aunque sean transitorias. Para evitar este derroche de recursos es preciso introducir una planificación positiva. Son posibles dos

líneas de aproximación. El Estado puede preguntar a los empresarios qué van a producir y dónde van a situar su fábrica, y luego ayudar a la mano de obra a desplazarse al lugar elegido y contribuir a su recapacitación. El otro procedimiento consiste en que el Estado planifique, en mayor o menor grado, la clocalización de las nuevas empresas teniendo en cuenta la localización existente, o conveniente en el futuro, de la población trabajadora. Esta última aproximación presenta dos ventajas importantes. En primer lugar, la interferencia en la vida privada de cada persona es pequeña, al paso que la migración supone a menudo considerables perjuicios personales. Segundo, el Gobierno, al planificar la localización de la industria, puede tomar en consideración los costos sociales, que no interesan al empresario particular. Naturalmente, tal planificación es más sencilla cuando la industria o la empresa de que se trate sea de propiedad pública, aunque el hecho de que los costes particulares no difieran gran cosa en muchas industrias, por razón de sus distintas localizaciones, hace posible la realización práctica de la planificación cuando la industria funciona en régimen de empresa privada.

Las condiciones generales para un nivel de ocupación alto y permanente, deberán satisfacer tres condiciones esenciales (60):

---

(60) Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos. 1944. Cuaderno de la Revista Economía N° 1. "Política para evitar la desocupación", informe presentado al Parlamento británico por el ministro de la reconstrucción.

a) Debe evitarse que el total de gastos en buenes y servicios decaiga a un nivel que permita aparecer una desocupación general.

b) El nivel de precios y salarios deberá mantenerse razonablemente esta ble.

c) Deberá existir una movilidad suficiente de los trabajadores entre las distintas ocupaciones y localidades.

El mantenimiento del gasto total, en un país en que pudiera ignorarse el mundo exterior, se mantendría por:

a) Gasto privado en artículos de consumo.

Gasto privado en artículos alimenticios, vestidos, arrendamientos, diversiones, etc.

b) Gasto público en servicios corrientes.

Gastos realizados por las autoridades en materia de educación, servicios médicos, defensa nacional, etc.

c) Gasto privado en inversiones.

Gasto del capital privado en construcciones, maquinarias y otros equipos duraderos, además de la que se agrega a las mercaderías en stock.

d) Gasto público en inversiones.

Gastos de capital en edificios, maquinarias, caminos y otros equipos duraderos realizado por el Policlínico Central, las autoridades locales o de servicios públicos.

Pero en una comunidad encadenada al mundo exterior, algunos gastos (es decir, los que se hacen en importaciones), no conducen directamente al fomento del empleo local, mientras que en cambio se origina alguna ocupación local, (es decir, el trabajo realizado en las casas destinadas a la exportación), del gasto que realizan las per-

sumas de otros países. Es conveniente tener en cuenta estos hechos, añadiendo un quinto item (que puede, por supuesto, ser una cantidad menor), a las listas de lo que constituyen el gasto total, es decir:

e) El saldo del comercio exterior.

Las diferencias entre las exportaciones (visibles e invisibles), y las importaciones (visibles e invisibles).

El principio de la estabilidad de precios y salarios significa, sin embargo, que el aumento del nivel general de las tasas de salarios, debe vincularse al aumento de productividad, debido al aumento de la eficiencia y del esfuerzo.

La estabilidad de los salarios y de los precios están inextricablemente conectadas. Si el nivel general de la tasa de salario sube y hay un aumento correspondiente en los precios de las mercaderías de consumo civil, el asalariado individual no habrá recibido ninguna mejora y podrá no haber un aumento en la suma total del nivel de ocupación dispuesto.

Aun cuando hubiera una mano de obra adecuada de toda clase, mantenida por un gasto total suficiente como para proveer de trabajo a cada obrero, ello no significaría que la desocupación iba a desaparecer del todo. En una economía que tiende a mantener el nivel de ocupación en su altura máxima, los cambios se seguirán produciendo: surgirán nuevas industrias, nuevos procesos reemplazarán a los viejos, y se experimentarán nuevas formas de satisfacer la demanda de los consumidores. Por lo tanto, habrá cantidad de gente registrada como sin empleo en la bolsa de trabajo, en determinadas fechas; siempre habrá gente

sumas de otros países. Es conveniente tener en cuenta estos hechos, añadiendo un quinto item (que puede, por supuesto, ser una cantidad menor), a las listas de lo que constituyen el gasto total, es decir:

e) El saldo del comercio exterior.

Las diferencias entre las exportaciones (visibles e invisibles), y las importaciones (visibles e invisibles).

El principio de la estabilidad de precios y salarios significa, sin embargo, que el aumento del nivel general de las tasas de salarios, debe vincularse al aumento de productividad, debido al aumento de la eficiencia y del esfuerzo.

La estabilidad de los salarios y de los precios están inextricablemente conectadas. Si el nivel general de la tasa de salario sube y hay un aumento correspondiente en los precios de las mercaderías de consumo civil, el asalariado individual no habrá recibido ninguna mejora y podrá no haber un aumento en la suma total del nivel de ocupación dispuesto.

Aun cuando hubiera una mano de obra adecuada de toda clase, mantenida por un gasto total suficiente como para proveer de trabajo a cada obrero, ello no significaría que la desocupación iba a desaparecer del todo. En una economía que tiende a mantener el nivel de ocupación en su altura máxima, los cambios se seguirán produciendo; surgirán nuevas industrias, nuevos procesos reemplazarán a los viejos, y se experimentarán nuevas formas de satisfacer la demanda de los consumidores. Por lo tanto, habrá cantidad de gente registrada como sin empleo en la bolsa de trabajo, en determinadas fechas; siempre habrá gente

que está cambiándose de un trabajo a otro, o que esté desocupada por alguna de esas razones temporarias.

Teóricamente, puede concebirse el concepto único de nivel de salarios como la altura media de la remuneración al factor trabajo (61). Este concepto es útil para resolver un gran número de problemas económicos y sociales. Pero no lo es tanto cuando se trata del empleo, porque los distintos grupos de trabajadores, por razones institucionales y técnicas, tienen escasa movilidad entre sí. La afluencia de unas profesiones a otras se dificulta por la necesidad del aprendizaje o por el requisito legal de la posesión de un título profesional.

Así que puede existir escasez absoluta de trabajo de una calidad, mientras que hay mano de obra ociosa en otras especialidades. Sin duda que la intercomunicación entre las distintas profesiones se facilita hacia aquellas en que una fuerte demanda de trabajo se encuentra insatisfecha por la escasez de la oferta. Naturalmente que cuando la escasez de trabajadores se produce en el grupo de los no especializados, puede afluir a estas profesiones desde todas las otras categorías profesionales. Pero, aun sin forzar los ejemplos, ha de parecer por lo menos desconcertante afirmar que un tornero de profesión se encuentra en paro voluntario porque no se decide a aceptar el salario corriente de un peón; que se encuentra en paro porque no se decide a machacar piedra en una carretera.

De otra parte, ni siquiera dentro de la misma catego-

---

(61) Torres, Manuel de. "Teoría de Política Social". P.64.

ría profesional es idéntica la calidad de la mano de obra. Cada obrero tiene una capacidad de trabajo -da un rendimiento- según su fuerza física, su habilidad y su entrenamiento. Este hecho tiene una gran importancia, porque es de suponer que la mano de obra que primero queda en paro es la de inferior calidad. Por tanto, el aumento del empleo se realiza con obreros cada vez menos eficientes, lo que engendra una elevación de los costos unitarios de producción. Además, es probable que cuanto mayor sea el nivel de empleo, menor será el rendimiento medio de todos los obreros empleados, precisamente porque su posición es más fuerte frente al dador de trabajo.

De lo expuesto, se desprende que la oferta de la mano de obra, al menos en cierta medida, será función del grado de empleo en la profesión de que se trate y en las restantes.

CAPITULO VIII

LA ACCION INTERNACIONAL

Las Recomendaciones y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, actúan de fuente inspiradora de la legislación que en los diversos países va conformando sus preconizaciones basadas en una comprensión más humana, más solidaria y concorde con los principios de justicia que deben regir las relaciones humanas para lograr una convivencia armónica.

En el Preámbulo de su Constitución, publicada en el año 1919, pueden verse expuestos, conjuntamente con sus fines y propósitos, los principios básicos, rectores, que orientarán su labor.

..."que la paz universal no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social; que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales y que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección de

los niños, adolescentes y mujeres, a las pensiones a la vejez e invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, a la afirmación del principio de libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas."

En la de 1944, en la Conferencia de Filadelfia, se confirman sus principios básicos, y establece: que el trabajo no es una mercancía; que la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todas partes; que la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en iguales condiciones con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común. Además: "la solemne obligación de la O.I.T., el fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar: la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; el empleo de trabajadores en ocupaciones en que puedan dar el más alto rendimiento, de acuerdo con sus habilidades y sus conocimientos y aportar su mayor contribución al común bienestar humano; el suministro, como medio para lograr este fin y bajo garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de formación profesional y la transformación de trabajadores, incluyendo las migraciones para empleos y de colonos; la disposición,

en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones de labor, de medidas calculadas a fin de asegurar, a todos, una justa retribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajan y necesitan tal protección; el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo".

En la Conferencia realizada en Washington (1919), se adoptó un Convenio sobre el establecimiento de un sistema de agencias públicas, gratuítas, del empleo bajo la inspección de una autoridad central, con comisiones asesoras. En esas comisiones asesoras debían estar incluídos representantes obreros y patronales, "que serán consultados en todo lo que concierne al funcionamiento de dichas agencias".

En 1933, la Conferencia volvió a recomendar el desarrollo del servicio de empleo.

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

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

En lo que respecta a las agencias privadas de empleo, en 1919, la Conferencia aprobó la cooperación de agencias gratuítas, públicas y privadas, en escala nacional.

En 1933, la Conferencia adoptó un Convenio disponiendo, con ciertas excepciones, la abolición de las agencias comerciales de colocaciones, y que las agencias que no persiguieran fines de lucro quedasen sujetas a restricciones de carácter especial.

También fué objeto de preocupación de la Organización Internacional del Trabajo, la inocupación y desempleo de jóvenes, así fué que, en 1930, se aprueba un Convenio y una Recomendación referidos a los planes de ayuda y establecimiento del seguro de desempleo.

En 1935, estudia el problema de la desocupación entre los jóvenes, muchos de los cuales habían pasado largos períodos desocupados o no habían logrado emplearse desde su egreso de la escuela. La elevación de la edad de graduación escolar y de admisión en el empleo, a la educación general y de orientación profesional, a servicios de carácter recreativo y social, a la provisión de obras públicas especiales, a las condiciones de los centros especiales de empleo, a la actuación de las organizaciones privadas y a métodos de colocación en el empleo normales y al mejoramiento de los servicios estadísticos.

La transicción de la guerra a la paz, abocó a la Conferencia, 1944, al estudio de las medidas conducentes a posibilitar la absorción de los millones de personas que iban a ser licenciadas de los ejércitos o empleos de guerra. Se adoptó una Recomendación referente a la organización del empleo en el período de transicción de la guerra a la paz. La Conferencia consideró necesario el acopio de datos sobre los trabajadores que en ese momento

buscaban empleo y de los que, probablemente, lo buscarían en el futuro y las ocasiones de obtenerlo. Con esos datos debería planearse la desmovilización, la repatriación y el movimiento de las personas desplazadas, tratando de lograr el máximo número de oportunidades para el restablecimiento de la vida civil.

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

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

Las Recomendaciones adoptadas fueron aplicadas ampliamente e influyeron en la adopción de planes que lograron éxito al atenuar o vencer las dificultades de un período tan especial. Este asunto fué ampliado posteriormente y, en 1945, se publicó en Montreal el trabajo titulado "Readaptación y empleo de las personas inválidas".

Sobre la importancia de la enseñanza y la orientación profesional, especialmente importante para el planeamiento y desarrollo de planes de fomento económico y organización del mercado de empleo, en 1921, la Conferencia, aprobó una Recomendación acerca del desarrollo de la educación técnica en la agricultura, tema al que se refirió también al tratar el desempleo de los jóvenes. En

1937, adoptó una Recomendación sobre enseñanza profesional en la construcción. En 1939, creyéndose necesario considerar el aspecto conjunto del problema de la orientación profesional e igualmente necesario determinar los principios y métodos que cada Miembro debía seguir al preparar los jóvenes para el desempleo, por primera vez, de sus profesiones, se aprobaron dos Recomendaciones. Una sobre enseñanza profesional que propicia la coordinación y fomento del trabajo de las instituciones, tanto oficiales como privadas, en relación con la orientación profesional antes y durante el empleo; de la coordinación y provisión de informes; de los certificados de eficiencia y de los intercambios de aprendices y maestros.

La otra, aprobada en 1939, fué la relacionada con el aprendizaje que se da en las empresas y que implica relaciones contractuales entre el maestro y el aprendiz.

Recomendó providencias respecto a calificaciones técnicas, a métodos de remuneración, vacaciones pagas, orientación profesional, servicio del empleo e inspección del trabajo.

Para adaptar a los países americanos a estas Recomendaciones de carácter general, la Tercera Conferencia de los Estados de América (México, 1946), adoptó una resolución basada en el estudio preparado por la Oficina, donde se proponía el establecimiento de un Subcomité, dependiente de la Comisión de Empleo, de la O.I.T. con el objeto de estudiar el problema de la cooperación regional americana.

Se aprobó una Recomendación para coordinar la ejecu-

ción de los trabajos públicos, a efectos de reservarlos en lo que fuera posible, para los períodos de desempleo y para las zonas más afectadas.

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

Celebró dos reuniones, una en 1938 y la otra en 1946, siendo su objetivo el de reunir datos con respecto a obras públicas e informar al Consejo de Administración.

En el octavo Informe de la O.I.T. a las Naciones Unidas, se lee: "Se ha iniciado por ahora un período en el que el volumen de gastos para el rearme ha dejado de aumentar al mismo ritmo que anteriormente, lo que exige ajustes cuidadoses y la adopción de medidas apropiadas para contrarrestar las tendencias que llevan a una disminución del nivel del empleo y de la actividad económica".

El pleno empleo y la estabilidad económica, que figuran entre los principales objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, según quedaron definidos en la Declaración de Filadelfia, son también principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. La importan-

cia que revisten así la colaboración y la acción concertada que desarrollan ambas organizaciones en cumplimiento del mandato que han recibido de sus respectivas Cartas constitucionales es de tal evidencia que sería ocioso encarecerla (62).

El hecho de que los estudios y programas sobre las perspectivas de la situación del empleo después de la segunda guerra muncial hayan adquirido tanta importancia, se debió al deseo de evitar una crisis súbita como la que se produjo después de la primera guerra mundial.

Algunos gobiernos temían que algunas inversiones de los países industriales en los insuficientemente desarrollados pudieran redundar, o tuviera necesariamente que redundar, en una explotación y una dominación inaceptables. Otros se preguntaban si los países industriales no estarían destruyendo sus mercados y creándose competidores, al desarrollar el potencial industrial de los consumidores de sus productos industriales. Frecuentemente se alegó que a causa de este último temor, los países industriales aplicaban una política deliberada de entorpecimiento del desarrollo industrial de las regiones menos desarrolladas. En ciertos aspectos, estas opiniones se contradecían unas a otras y en todo caso se relacionaban más con los medios que con el fin, es decir, la rehabilitación y fomento económicos como andamiaje del pleno empleo y de la estabilidad.

Por tanto, una de las principales preocupaciones de

---

(62) Dawson, A.A.P. Revista Internacional del Trabajo. Ginebra. 1953.

las Naciones Unidas, conscientes de que el pleno empleo y el desarrollo regular de la economía mundial requieren, ante todo, que se ponga término a la inestabilidad de los centros financieros e industriales y de los principales mercados.

En 1947, la labor de las Naciones Unidas en este terreno cobró todo su impulso. La Comisión de Asuntos Económicos y Empleo, en su primer período de sesiones, encargó a la Subcomisión de Empleo y Estabilidad Económica que presentara un informe sobre los factores de la situación económica mundial que impedían el mantenimiento del pleno empleo y de la estabilidad económica, con recomendaciones sobre lo que convendría hacer.

En marzo de 1947, el Consejo Económico y Social, adoptó una resolución en la que encomendaba a la Comisión de Asuntos Económicos y Empleo una triple tarea: 1) sugerir "la acción internacional más adecuada para facilitar una mejor utilización de los recursos mundiales de mano de obra, materias primas, trabajo y capital"; 2) "hacer preparar informes periódicos sobre la situación y las tendencias de la economía mundial, dedicando especial atención a los factores que amenazan el pleno empleo y, 3) recomendar, previa consulta con los organismos especializados y ciertas organizaciones no gubernamentales, medidas destinadas a combatir el desempleo en los países desarrollados y el subempleo en los insuficientemente desarrollados.

El 4 de febrero de 1948, la conferencia sobre comercio y empleo, congregada en La Habana, adoptó unanimemente

una resolución en que se solicitaba se activaran los estudios sobre el mantenimiento del pleno empleo, prestando especial atención a los métodos que aseguren el mantenimiento de altos niveles de empleo y de actividad económica, incluso, cuando cesara la influencia de ciertos factores especiales de carácter temporal que prevalecían entonces en muchos países. De conformidad con esta resolución del Consejo, el Secretario General envió el primer cuestionario sobre la política del empleo, que tenía por objeto recabar informaciones de los Estados miembros sobre las medidas que estaban adoptando "para conseguir o mantener el empleo total y la estabilidad económica y sobre los planes publicables que hubieran trazado para impedir un descenso ulterior de esas actividades", y de los organismos especializados competentes, "sobre los planes preparados y los recursos de que disponen para ayudar a sus Miembros a prevenir un descenso del empleo y de la actividad económica".

Los países de economía planificada indicaban que el mantenimiento del pleno empleo forma parte integrante del plan económico general, que se ejecuta de tal modo que no se produce, ni puede producirse, desempleo. Casi todos los países, con excepción de los Estados Unidos, mostraban su preocupación por las dificultades que surgían en sus balanzas de pagos si trataban de mantener el pleno empleo cuando disminuía la demanda exterior de sus productos. El mantenimiento del pleno empleo en escala universal es una cuestión de solidaridad internacional y de coordinación de las políticas nacionales del empleo.

Una de las deficiencias del informe que comprobó la Comisión, era el hecho, señalado ya, de no haber podido sugerir métodos para diagnosticar a tiempo una depresión grave de la actividad económica, para poder contrarrestarla con medidas apropiadas.

En 1950, presentan el informe el grupo de expertos sobre medidas de carácter nacional e internacional para lograr y mantener el empleo total. Los expertos eran de opinión que, para lograr armonizar y mantener el equilibrio económico nacional e internacional en el nivel de pleno empleo, era primordial contar con una demanda suficiente de toda clase de bienes y servicios, especialmente de los requeridos por los productores. Unicamente uno de los expertos, que presentó un voto particular, anexo al informe, mostró dudas respecto de la poca significación que el informe atribuía a los costos de producción, comprendidos los salarios, cuya relación con los precios se consideró muy inferior a su relación con los ingresos, piedra angular de la demanda global. La coordinación internacional ha de realizarse, no sólo mediante consultas y acuerdos intergubernamentales, sino también por la comprensión que tenga cada país de la situación económica de los demás.

Después de considerar el informe del segundo grupo de expertos, en una resolución sobre pleno empleo adoptada en la misma reunión, el Consejo decidió "incluir una vez al año en su programa... los problemas relativos a la reducción del desempleo estructural y del empleo insuficiente, en los países insuficientemente desarrollados,

así como a la supresión de los obstáculos que se oponen al desarrollo económico.

Después del informe de un tercer grupo de expertos, en diciembre de 1952, la Asamblea General, adoptó una resolución por la que recomendaba, entre otras cosas, "que cada vez que los gobiernos adopten medidas que afecten a los precios de los productos primarios que entran en el comercio internacional, tengan debidamente en cuenta el efecto de tales medidas sobre la relación de intercambio de los países en proceso de desarrollo, de modo que los precios de los productos primarios guarden una adecuada, justa y equitativa relación con los precios de los bienes de producción y otros artículos manufacturados, para permitir una formación más adecuada de ahorros nacionales en los países en proceso de desarrollo y facilitar, a la vez, la fijación de salarios justos para la población trabajadora de dichos países, a fin de reducir la proporción existente entre su nivel de vida y el de los países industrializados en alto grado".

En conclusión, puede decirse: elevar la producción aumentando la productividad, los niveles de vida, mejorando los salarios y las condiciones de trabajo y facilitar los reajustes del progreso económico, social y tecnológico, mediante la colaboración entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, he ahí, algunos de los factores más importantes, que con el desarrollo económico pueden contribuir a lograr el pleno empleo y la estabilidad económica, a condición de que prevalezcan circunstancias más normales.

LA DESOCUPACION

EN LA

ARGENTINA

CAPITULO IX

ANTECEDENTES

Frecuentes disposiciones sobre la vagancia, contenidas en los códigos rurales de algunas provincias, llevan a la convicción de que la desocupación rural en el país ha sido casi permanente.

La desocupación urbana apa rece después de la implantación de la industria, que se inicia después del año 1900. a partir de entonces, hasta 1912, puede decirse que no hubo desocupación, puesto que el crecimiento de las actividades industriales absorvieron sin dificultades toda la mano de obra disponible.

Existe siempre un período entre el momento en que un trabajador deja un empleo hasta encontrar otro, de modo que, en sentido amplio, existe siempre un grado de desocupación que bien puede calificarse de normal. Pero en dos períodos de nuestra historia, la desocupación adquirió características graves, si bien la falta casi absoluta de estadísticas no permitió precisar la amplitud del fenómeno. Estos períodos se sintetizan al nombrar los años 1914 y 1930.

Algunas obras públicas que se realizaron entonces, y especialmente la gravitación de dos circunstancias, favorecieron, en el primer período, la vuelta a la normalidad; ellas fueron: el crecimiento de las industrias

locales impulsadas por las necesidades del abastecimiento del mercado interno y aun del externo y, la ausencia de inmigración.

Ambos hechos, consecuencia del conflicto bélico, que imposibilitaba el abastecimiento del exterior.

El segundo de los períodos citados, tuvo una amplitud considerablemente mayor y sus causas también fueron distintas, entre las cuales pueden citarse especialmente, la caída de los precios y la dislocación del mercado internacional.

En lo que al país especialmente atañe, los efectos de esta crisis económica mundial fueron incrementados por una falta de coordinación orgánica de la economía nacional en la convergencia de los diversos factores productivos que la hacían extraordinariamente sensible a las perturbaciones originadas en el exterior.

A manera de ejemplo, pueden citarse los siguientes factores gravitantes:

a) Inadecuada distribución de la población y ausencia de una acción racional de colonización y encauzamiento de la inmigración;

b) Deficiente distribución de la tierra y existencia de enormes latifundios;

c) Inexistencia de una adecuada red ferroviaria, caminera, fluvial y marítima que facilitara la intensificación, salida y comercialización de la producción;

d) Monocultivo;

e) Desequilibrio entre el desarrollo agrícola-ganadero y la evolución industrial;

f) Deficiente distribución del crédito;

g) Dependencia de comprador único;

h) Falta de aranceles suficientemente elevados para la protección y fomento de las industrias nacionales;

i) Insuficiencia de capitales dedicados a actividades productivas esenciales;

j) Falta de planificación y coordinación integral.

La explotación adecuada de la inmensa riqueza potencial de que este país dispone, su inmenso territorio colmado de bienes naturales, su ilimitada capacidad de absorción de población, ponen a su disposición elementos sustanciales que le permiten emprender con éxito una política económica de tal naturaleza, que haría muy eventual la incidencia desastrosa de las crisis externas.

EVOLUCION LEGISLATIVA

Citaremos algunas leyes del trabajo que, si bien no cuentan con disposiciones encaminadas directamente a prevenir el paro ya que es otra su finalidad, inciden, como resultado secundario, en una menor proporción de la desocupación.

En la ley N° 817, del 19 de octubre de 1876, que creó el Departamento General de Inmigración, puede observarse ya la preocupación de facilitar el empleo de los inmigrantes.

El inciso 7° del art. 3°, establece: "Proveer a la colocación de los inmigrantes por intermedio de las ofici-

nas de trabajo".

El inciso 8°, del mismo precepto, agrega: "propender por todos los medios a su alcance a fomentar y facilitar la internación de los inmigrantes en el interior del país", disposición complementada con el inciso 9°, al proveer por cuenta de la nación, el embarque y transporte de los inmigrantes que quieran internarse.

Disposiciones tendientes a los mismos fines se observan en el art. 8°, incisos 1°, 2° y 3°.

El capítulo IV, bajo el título "De las oficinas de trabajo", coordina la acción de éstas con las "comisiones de inmigración", destacándose a ese respecto la atribución contenida en el inciso 2° del art. 10°, por el cual se autoriza a las oficinas de colocación a "intervenir a solicitud de los inmigrantes en los contratos de conchabos que celebren, y vigilar la estricta observancia de ellos por parte de los patrones".

En el año 1907, se incorporó al presupuesto nacional una modesta partida para sostener el Departamento Nacional del Trabajo que se creaba. Al carecer de un estatuto legal que precisara sus funciones, corrió azarosa vida administrativa hasta la aprobación, en 1912, de su ley orgánica, N° 8999, en la que también se crea el Registro Público Nacional de Colocaciones para obreros, con carácter general, dependiente del mismo Departamento, el cual debía coordinar la oferta y la demanda de trabajo y realizar la inspección y vigilancia de las agencias particulares de colocaciones, las que, mediante el cobro de elevadas comisiones, realizaba pingües negocios.

Como si esto no les fuera suficiente, igualmente percibieron comisiones anticipadas por empleos de escasa duración y salario inferior al ofrecido, cuando no por empleos inexistentes.

En 1915, por Ley 9148/15, modificada por Ley 12101 de 1934, se dispuso la creación bajo la inmediata dependencia del Registro Nacional de Colocaciones, de agencias públicas gratuítas: 2 en la Capital, una en cada capital de provincias y territorios nacionales, una en la ciudad de Rosa rio y otra en Bahía Blanca.

Autorizaba a subvencionar a las agencias gratuítas de colocaciones, filantrópicas, mutualistas o gremiales con personería legal que se sometan a la fiscalización e inspección del Departamento Nacional del Trabajo (Art.5°).

Prohibía el cobro de comisiones anticipadas, el suministro de informes falsos, etc., a las agencias particulares, bajo pena de multa.

Esta ley no fué cumplida. Algunas provincias y municipalidades crearon sus propias oficinas que, por falta de coordinación, fueron de alcances limitados.

En 1914, se dictó la ley reglamentaria de las agencias particulares de colocaciones.

En 1924, aparece la Ley N° 11317, sobre trabajo de mujeres y menores, que deroga la N° 5291, inspirada en la Convención de Washington de 1919, así también la N° 11544, sancionada en 1929, reglamentaria de la jornada de trabajo.

En 1932, por decreto, se designó una Comisión de Asistencia a la Desocupación, a la que se facultaba para

dar albergue a los desocupados en los edificios públicos, a aceptar donativos con destino a la adquisición de alimentos, enseres, materiales, etc.

En sus considerandos decía "que está adquiriendo caracteres agudos en nuestro país y especialmente en la Capital Federal, el fenómeno mundial de la desocupación; que es notorio el elevado número de personas que carecen de albergue y de medios para procurarse su nutrición; que los poderes públicos no pueden permanecer impasibles"...

Se establecieron las Villas populares", y en las dependencias de la oficina de Inmigración, en Puerto Nuevo, se habilitaron refugios para los desocupados.

Para obtener donaciones de víveres, ropa, etc., se crearon también en el interior juntas vecinales de auxilio a los desocupados.

También en este año, por Ley 11591, se autoriza al P.E. para que por intermedio del Departamento Nacional del Trabajo o de las oficinas que se determinen, expida a obreros y empleados desocupados, pasajes gratuítos en los ferrocarriles del Estado o particulares, cuando lo requieran las ofertas y demandas de trabajo en centros determinados del país. Igualmente se autoriza a expedir pasajes de regreso a sus provincias respectivas a los obreros desocupados que se encontraban en la Capital Federal.

Una ley posterior fijó el gasto por este concepto en la suma de $50.000.- m/n.

La Ley N° 11868, dispuso el levantamiento de censos de desocupados en todo el territorio de la Nación en

los períodos de mínimo y máximo de ocupación conocidos... la publicación anual de los datos..., pedir la colaboración a los sindicatos obreros y de empleados para orientar el grado de desocupación en el mismo ramo.

Poco después, la Ley 11896 crea la Junta Nacional para combatir la Desocupación "la que tendrá a su cargo organizar la asistencia inmediata a los desocupados, proyectar un plan de acción racional para afrontar la solución de estos problemas, organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y proporcionar a los desocupados, bien sea en los lugares donde se encuentran o trasladándolos a los distintos centros en que su labor es necesaria y realizar los servicios de asistencia y auxilio" (Art.1).

Por iniciativa de esta Junta, se realizó en Mendoza una conferencia, con representantes de todo el país, en la que se aprobaron las siguientes ponencias:

Sobre la radicación de la población rural:
Construir obras de irrigación; intensificación de la explotación agrícola-ganadera; mejoras en los salarios a los trabajadores del campo; adecuada distribución de la tierra; intensificación de las vías de comunicación; fundación de villas rurales; mayor aplicación del pequeño crédito agrario; seguridad de la propiedad; estabilización del agro conforme al régimen del "homestead".

Sobre la racionalización de la inmigración:
Fomento de la inmigración campesina; distribución de los contingentes de inmigración de acuerdo con la capacidad regional; inmigrantes que no comporten un peligro para nuestra estructura institucional y social; asimilación de

los inmigrantes al medio argentino.

Sobre colonización:

cumplimiento sobre la función social de la tierra; ley de colonización a aplicar por un organismo autárquico con representación de los intereses agropecuarios; fraccionamiento de la tierra.

Sobre desocupación:

1) Mientras dure la situación de paro forzoso, deberá aplicarse con criterio máximo restrictivo, las leyes números 11.544 (Jornada de labor), 11.317 (Trabajo de mujeres y menores), 11.388 (Prohibición de trabajo nocturno en las panaderías) y las leyes de orden provincial coincidentes con estos fines.

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

3) Recomendaba proporcionar trabajo, salarios, evitar en lo posible el otorgamiento de dádivas.

4) Recomendaba como deseable el estudio con miras a implantar un seguro contra el paro en cualquiera de sus formas.

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

También corresponde a este año, la Ley 11.863, que dispone el levantamiento de un censo de desocupados, y la que, sancionada el 9-8-1954 y promulgada el 21 de agosto de 1954, dispone en su:

Art.1°: Semestralmente, se levantarán censos de desocupados en todo el territorio de la Nación, en los períodos de mínimo y máximo de ocupación conocidos se

una...'.

Del estudio realizado por el Departamento Nacional del Trabajo, en el año 1936, en el que llegó a la conclusión de que el 65,37% de los desocupados estaban afectados por el paro cíclico cuyas condiciones regula la naturaleza: sembrados, cosechas, etc., se desprenden algunas recomendaciones concretas para atenuar el paro forzoso, figurando en primer término, la realización de obras públicas.

Entre las propuestas, señalaremos algunas:

De utilidad social inmediata:

1) Viviendas económicas para obreros y empleados;

2) Hospitales, sanatorios y puestos de campaña;

3) Escuelas.

De utilidad económica general:

1) Red caminera que enlace las zonas productoras;

2) Embalses, canales, diques...

3) Edificios del Estado, de las Provincias y Municipalidades.

Independientemente, se procedería a la ejecución de caminos estratégicos y construcciones militares que demande la seguridad social.

Elevación del nivel de vida de la familia obrera y mejoramiento económico general:

Implantación del salario mínimo;

Implantación de subsidios por cargas de familia, mediante el sistema de cajas de compensación.

Arraigo a la tierra:

Facilitar la adquisición de tierra y reducir el precio de

los arrendamientos:

Otorgar e incrementar los préstamos para la adquisición de viviendas, tierras de labranza...

Orientación y formación profesional:

Estimular la creación de servicios de orientación profesional;

Fomentar la instalación de establecimientos de formación profesional y técnica;

Fomento del trabajo nacional:

Regularizar el funcionamiento de los establecimientos industriales garantizando la persistencia de los trabajadores en su ocupación habitual;

Sustituir por artículos de elaboración nacional la mayor parte de las cosas que se importan del extranjero;

Favorecer el intercambio comercial;

Coordinación de las colocaciones.

En 1941, la Ley número 12.789, sobre régimen de conchabadores, relacionados con los braceros para labores agrícolas, mineras y forestales y sobre las modalidades del transporte de "los obreros que abandonan temporariamente el lugar de su residencia, con motivo de la demanda de braceros para las labores agrícolas, ganaderas, mineras y forestales, o de cualquier otra naturaleza".(art. 2 y 4).

Los diversos decretos sobre aprendizaje, establecen igualmente una bolsa de trabajo para aprendices y egresados de las escuelas técnicas y prácticas y lo propio puede decirse respecto de otras varias reglamentaciones o estatutos profesionales.

También podemos decir que entre nosotros existe el

seguro de desocupación, representado por la ley N° 11.729 cuyas disposiciones han sido ampliadas por el decreto N° 33.302/45, convertido luego en ley N° 12.921. Esta ley, al hacer obligatoria la indemnización por despido, tiende a asegurar la subsistencia del trabajador despedido durante el tiempo que se supone tardará en hallar una nueva ocupación. A este mismo fin tienden las disposiciones contenidas en el estatuto del peón (Decreto N° 28.169/44), convertido en ley N° 12.921; en el estatuto de los encargados de casas de renta (Ley 13.981/47); Régimen de trabajo de los chóferes particulares (Ley N° 12.867/46); Periodistas profesionales (Ley 12.908); Personal de bancos particulares (Ley N° 12.637 y Decreto reglamentario N° 20.268/46).

En este sentido, nuestra legislación presenta, según los distintos gremios, varias gradaciones en las limitaciones impuestas al empleador que llegan hasta la estabilidad absoluta, que asegura la conservación del empleo hasta el momento de obtener la jubilación, como en el caso del Personal de Bancos particulares.

LEY 13.591

Esta ley, que crea el Servicio Nacional de Empleo, fué sancionada el 29 de setiembre de 1949, y constituye una disposición de carácter fundamental en esta materia. Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, pág. 1887 y 1951.

Esta ley sigue, en general, los lineamientos trazados por el Convenio sobre la Organización del Servicio de Empleo que concretó el proyecto presentado a la Conferencia

General de la Organización Internacional del Trabajo, en su 31a. reunión, San Francisco, 1948 (Revista de la O.I. T. Informe IV (2), pág. 50 y siguientes), lo cual pone de relieve la preocupación permanente del país por adoptar en su propia legislación los principios rectores emanados del organismo internacional de que forma parte.

Esta ley, vinculada al régimen de empleo y colocación, establece la concentración de estas funciones en el Estado, eliminando de modo absoluto la mediación lucrativa y condicionando la gratuita.

Por sus alcances largamente superiores y mucho más vastos que los que fueron asignados anteriormente a otros organismos encargados de parecida gestión, adquiere carácter de fundamental.

Las situaciones de empleo, sean de carácter nacional o regional, industrial o profesional o propias del ciclo de ciertas actividades, interesan fundamentalmente al Estado y no puede desinteresarse de ellas so pena de ver comprometidos los fines de su política social y económica, como consecuencia de fluctuaciones imprevistas y de la incapacidad de los particulares por su esfera de acción reducida, para introducir el grado de movilidad geográfica y profesional en la mano de obra, que requiere permanentemente el ajuste del sistema funcional, de su dinámica social y económica.

La consideración de los problemas más atingentes a la mano de obra no pueden ser hoy considerados aisladamente y entrañan necesariamente la consideración de los demás planes nacionales vinculados directa o indirectamente a

ella, de realización inmediata o mediata cuya incidencia en ellos se manifiesta, como los educacionales, económicos, migratorios, obras públicas, etc.

El nuevo texto legal está inspirado "en el pensamiento rector de una organización capaz de constituir un sistema eficaz de colocación de trabajadores, que tiene que desenvolverse bajo cuatro puntos capitales:

1° La regulación y la coordinación de la oferta y la demanda de la mano de obra;

2° La atención de todo lo relativo a la estabilidad del empleo;

3° La creación y mantención de fuentes de trabajo;

4° La organización de las prestaciones de paro forzoso.

Se destacan las disposiciones referentes a la estabilidad en el empleo (Art.2) inc.b, Art.4, inc. b,c,e y f) referentes a la inmigración; Art. 3, al régimen de la colocación gratuita; Art. 9 y 13, la organización de censos; Art. 3, inc. e, el de la radicación de los trabajadores agrarios, Art. 4, inc. f, y otros, cuya importancia resulta de su primera lectura.

La Ley, que es de alcance nacional, crea la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, como dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión, Art. 1, con representación paritaria en el Consejo Profesional, Art. 8, cuyas funciones determina, Art. 9.

Merece también recordarse la ley N° 14.226 en la que se establece la obligatoriedad de las salas cinematográficas a brindar, juntamente con la función habitual, un nú-

mero de varieté, que contempla la situación de un sector numeroso de trabajadores.

PLANTEO ACTUAL

La elevación del nivel de vida de la población, sólo es posible cuando lo precede un desarrollo económico vigoroso que, al incrementar la producción de bienes, posibilita una distribución más abundante de los mismos.

"La Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico: más que aquella que el presidente Avellaneda hubo de conjurar "ahorrando sobre el hambre y la sed" y más que la del 90 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión mundial. El país se encontraba en aquellos tiempos con sus fuerzas productivas intactas. No es este el caso de hoy: están seriamente comprometidos los factores dinámicos de su economía y será necesario un esfuerzo intenso y persistente para restablecer su vigoroso ritmo de desarrollo" (64).

Como consecuencia de esta situación, la expansión de nuestra economía tropieza con grandes obstáculos que la dificultan sobremanera, puesto que la aguda escasez de divisas y las limitadas reservas de que el país dispone, no permiten traer al país las maquinarias y equipos necesarios, ni siquiera las materias primas y combustibles requeridos para un acrecimiento de la producción; a lo que debe sumarse un extraordinario déficit de energía y

---

(64) Prebisch, Raul. "Informe preliminar acerca de la situación económica". 1955. P.11.

una tremenda descapitalización de los transportes, falta de viviendas, de caminos, etc.

A esta deplorable situación se ha llegado por no haber encarado correctamente el proceso de industrialización, creando las industrias básicas indispensables, y comprometiendo innecesariamente la producción agropecuaria, llevando las exportaciones a un nivel crítico, agravado por la baja de los precios en el mercado internacional; no haberse estimulado suficientemente la explotación petrolífera que provoca un drenaje exagerado de divisas; haber tomado el Estado una influencia desmedida en las inversiones de capital, sin orientación adecuada; inversiones frustradas o improductivas; crecimiento desmedido de la burocracia; ahogo de la iniciativa privada por innumerables reglamentaciones inútiles; falta de estímulo para las inversiones de nuevos capitales del exterior, etc. Todo lo cual ha traído como resultado la baja producción, al extremo que ... "El producto por habitante en lo que va del presente año es apenas superior en 3,5 % al de hace diez años y para lograr un consumo superior al producto, la Argentina está contrayendo imprudentes deudas exteriores y prosiguiendo un serio proceso de descapitalización"(65)

La falta de estímulo adecuado al trabajo, produjo el decrecimiento acentuado del rendimiento por hombre, no solamente en lo que se refiere a la administración pública sino inclusive en la industria privada.

---

(65) Prebisch, Raul. "Informe preliminar... P. 12.

Se requiere, en consecuencia, una acción enérgica, persistente y bien orientada, que, sacando al país de su estado de postración actual, le permita restablecer su economía, consolidarla, elevar el ingreso por persona y lograr la prosperidad general, bajo una política estatal que oriente, estimule, fomente y coordine las fuerzas productoras, sanee la moneda, estimule el ahorro, la productividad y la tecnificación agraria e industrial.

El restablecimiento económico deberá ser soportado en mayor proporción por las clases de mayores recursos y ha de lograrse sin provocar una desocupación mayor de la que normalmente se derive del paso de una empresa a otra o entre actividades distintas, ya que, en el movimiento de recuperación, no debe existir desaprovechamiento de ningún factor que a él contribuya y, menos aún, el trabajo, que no sólo significa una pérdida económica, sino que trae como secuela un malestar social injusto y de consecuencias políticas y sociales imprevisibles.

La ocupación plena requiere la expansión permanente de la economía y ésta se obtiene por el aumento de la productividad. Todo cuanto contribuya a este propósito favorece la solución fundamental y evita, consecuentemente, la desocupación.

VALORES DEL INGRESO (66)

Años	Ingreso bruto nacional (Millones m$n.) de 1950	Ingreso por habitante ($)
1943	44.497	3.991
194	49.532	3.274
1945	46.028	3.121
1946	54.106	3.456
1947	62.054	3.930
1948	65.890	4.041
1949	62.757	3.750
1950	62.249	3.621
1951	64.046	3.632
1952	59.715	3.310
1953	62.971	3.423
1954	65.914	3.516
1955	68.550	3.588

(66) Prebisch, Raúl. "Informe preliminar ... P.18.

ESTADISTICA DE OCUPACION INDUSTRIAL DE LA RE-

PUBLICA ARGENTINA EN EL PERIODO 1937 - 1955 (67)

Números índices

Base, 1943 : 100

Períodos	Nivel de ocupación
1937	86,7
1938	89,8
1939	72,9
1940	76,7
1941	83,3
1942	90,4
1943	100,0
1944	108,9
1945	115,1
1946	123,7
1947	130,3
1948	131,7
1949	130,4
1950	128,2
1951	128,9
1952	124,5
1953	117,4
1954	118,5
1955 (nueve primeros meses)	123,1

(67) Boletín Mensual de Estadística. Año I. N°1. Enero de 1956.

A través de las cifras que anteceden, se observa que el nivel de ocupación industrial en la República Argentina, a partir del año 1937, ha ido en aumento hasta alcanzar, en 1948, el más alto nivel con 131,7, con respecto al año base (1943). Baja en 1949 a 130,4, y en 1950 a 128,2, que se mantiene con ligeras variantes en 1951. En 1952, desciende a 124,5, para llegar, en 1953, a la cifra más baja de los últimos ocho años, con 117,4, índice que se mantiene para los primeros seis meses del año 1954 y acusa un ligero aumento al final, con 118,5, para llegar en los primeros nueve meses de 1955 a 123,1. Este descenso persistente en la ocupación industrial podría deberse a varias causas, tales como el descenso de los precios internacionales, que dificultan la colocación de los excedentes exportables y disminuye la obtención de divisas, que requiere la exportación de un mayor tonelaje por menor precio. Contracción de la demanda por mayor costo de la vida. Eliminación de industrias marginales, esporádicas, dimensiones insuficientes o inadecuada organización, restricción crediticia y disminución de las obras públicas.

CONCLUSIONES

El problema de la desocupación, de origen muy remoto, ha sido causa de honda preocupación y trascendental importancia en todas las etapas evolutivas de la vida de los pueblos, manteniendo hoy su actualidad, robustecida y vigorizada por la estructura económica, política y social del mundo, que presenta la paradoja de la miseria en medio de la abundancia.

Se ha definido el concepto de "paro forzoso"; determinado las múltiples y heterogéneas causas que lo originan; establecido las diversas formas en que se manifiesta y expuestas las soluciones que para cada tipo se han sugerido.

Estas soluciones difieren para los distintos tipos de desocupación, según ella sea endémica, epidémica, friccional o de otro tipo y, así mismo, según los países de aplicación, su grado de desarrollo, su estructura económica, el punto cíclico de su economía, etc.

No pueden ser iguales, evidentemente, las medidas que puedan aplicarse en países de insuficiente desarrollo y escasa densidad de población, a las aplicables a países superpoblados y altamente industrializados, si consideramos que la solución del problema de la desocupación entraña la contemplación de los aspectos político, económico y social, puesto que aquélla no es sino una manifestación, una consecuencia derivada de la deficiente organización de la estructura y coordinación de éstos, por su estrecha

vinculación e interdependencia.

Se ha puesto de relieve la importancia fundamental que reviste un intenso esfuerzo encaminado a propender a un mayor grado de desarrollo de la economía, por un más alto rendimiento del aparato productivo, mejorando la estructura de la formación profesional, elevando la cultura general, fomentando la explotación de nuevas riquezas; poniendo a disposición de la población, una mayor cantidad de máquinas y herramientas que permitan aumentar la producción, obtener un mayor volumen de ingresos nacionales y, en consecuencia, lograr un más alto nivel de vida.

La desocupación desaparece cuando es posible el mantenimiento permanente de una demanda global adecuada, que se logra por la racional planificación y distribución de las obras públicas; un adecuado estímulo a la iniciativa privada y un eficiente servicio de colocación público y gratuito, un fácil sistema de desplazamiento para los trabajadores y el desarrollo del sentido de responsabilidad de cada uno, según su condición; el mantenimiento de un seguro obligatorio contra el desempleo, más amplio y perfeccionado, y un sistema de reservas de trabajo, como complemento orgánico del seguro, con fines productivos, dedicando especial atención a las cargas de familia del asegurado, siempre preferibles a los subsidios o "ayudas", sean ellas públicas o privadas, siempre lesivas y humillantes para la dignidad del que las recibe.

Sólo es posible un mayor reparto cuando existe una cantidad mayor de bienes disponibles, de modo que el producirlos es previo al disfrutarlos.

Hemos visto también en rápida síntesis, la acción desarrollada en el plano internacional, inspiradora de una legislación nacional de amplio beneficio para la consolidación de conquistas irreversibles.

Una acción internacional amplia y solidaria, inspirada en los principios de justicia social, sería, sin lugar a dudas, el factor decisivo para desterrar un flagelo que desde tan remotos tiempos se cierne como espada de Damocles sobre la vida del trabajador.

Ramiro Ferreira

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	1
CONCEPTO, DEFINICION Y CARACTERES	6
IMPORTANCIA Y EFECTOS	10
INTERVENCION DEL ESTADO	14
CAUSAS DE LA DESOCUPACION//	19
CLASIFICACIONES Y TIPOS	38
LUCHA CONTRA EL PARO	45
LA ACCION INTERNACIONAL	91
LA DESOCUPACION EN LA ARGENTINA	103
Antecedentes	104
Evolución legislativa	106
Ley 15.091	114
Planteo actual	117
Valores de ingreso	120
Estadística de ocupación industrial en la República Argentina en el período 1937/ /1955	121
CONCLUSIONES	123
INDICE	126
BIBLIOGRAFIA	127

BIBLIOGRAFIA

ARENA, Celestino
"Mercato de Lavoro". Padua, 1933.

BELAUNDE, César H.
"Lecciones de la J. E. A.", año 1953.
"La economía social en el Pensamiento de Pío XII". Buenos Aires, 1954.

BEVERIDGE, William H.
"La Ocupación Plena", Méjico, 1947.

BURCHARDT, WORSWICK, SCHUMACHER, BALOGH Y MANDELBAUM
"La economía sin paro forzoso", México, 1948.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1932.

CASES, G. de Les
"Paro forzoso", Madrid, s/fecha.

COGHLAN, Eduardo A. y BELAUNDE, César H.
"La Neutralidad en la Argentina", Revista de Economía Argentina Nº 328 y 329, octubre y noviembre, 1948.

COMISION PARLAMENTARIA (Italia)
"Encuesta sobre la desocupación". "Suplemento" del Mundo Económico de Milán (Anno IX, Nº14), del 3 de abril de 1954.

CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES, Ginebra, 1952.

DEVEALI, Mario L.
"Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", Buenos Aires, 1954.

DIARIOS DE SESIONES
Del 27/8/53 y 8/9/53 (el 1o. de Diputados y el 2o. del Senado). Espectáculo vivo.

ESTEY
"Tratado sobre los ciclos económicos"

GINI, Corrado
"Patología Económica", Milán, 1935.

INSTITUTO ARGENTINO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ECONOMICOS. 1944. Cuaderno de la Revista Economía Nº 1
"Política para evitar la Desocupación". Informe presentado al Parlamento Británico por el Ministro de la Reconstrucción.

INSTITUTO DE ESTADISTICA DE LA UNIVERSIDAD DE OXFORD
"Tres caminos hacia la plena ocupación". Kalecky, M.
"La economía sin paro forzoso".

MARC, Jorge E.
"Los Derechos del Trabajador". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas. Nº 55/6, Rosario, 1948.

MEADE, J. E.
"Economic Analysis and Policy". París, 1939.

MINISTERIO DE ASUNTOS TECNICOS (República Argentina)
"Anuario Estadístico de la República Argentina". Tomo I. Compendio año 1948.
"Síntesis Estadística de la República Argentina". Año VIII, Junio, 1954.

MINISTERIO DE HACIENDA (República Argentina)
"Boletín Mensual de Estadística" Año I. Nº 1. Enero, 1956.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
"Estadística del empleo, del desempleo y de la mano de obra. Estudio metodológico". Ginebra, 1948.
"I Informe de la O.I.T. a las Naciones Unidas". Ginebra, 1947. Dos volúmenes.
"II, III, y IV Informe de la OIT a las Naciones Unidas". Montreal, 1947.
"IV Informe. Org. del Servicio de Empleo". Ginebra, 1947. Pag. 74.
"V Informe. Organización del Servicio de Empleo". Montreal, 1946/47. Dos volúmenes.
"V Informe. Organización del Servicio de Empleo". Ginebra, 1947. Pag. 144.
"VI Informe de la OIT a las Naciones Unidas". Ginebra, 1952. Pag. 300.
"VII Informe . Ginebra, 1953.
"VIII Informe de la OIT a las Naciones Unidas". Ginebra, 1954.
"La campaña contra el desempleo". Informe preparado para la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1950. Pag. 282.
"Mantenimiento de altos niveles de empleo durante el período de la rehabilitación y reconversión industrial". Montreal, 1945. Pag. 209.
"Organización del Servicio de Empleo durante el período de la transición de la guerra a la paz". Montreal, 1944. Pag. 185.
"Organización del Servicio de Empleo". Ginebra, 1948. Pag. 72.
"Revisión del Convenio relativo a las agencias retribuídas de colocaciones". Ginebra, 1948. Pag. 28.
"Revisión del Convenio relativo a las agencias retribuídas de colocaciones". Ginebra, 1949. Pag. 32.
"Servicios Nacionales de Empleo, Canadá". Ginebra, 1951. Pag. 121.
"Servicios Nacionales de Empleo, Gran Bretaña". Ginebra, 1952. Pag. 210.

PERALOY FERNANDEZ, Ramiro
"Servicio Nacional de Empleo". Buenos Aires, 1955.

PIGOU, A.C.
"Theory of Unemployment". Londres, 1938.
"Economía del Bienestar".

PREBISCH, Raúl
"Introducción a Keynes". Buenos Aires, 1951.
"Informe preliminar acerca de la situación económica". Buenos Aires, 25 de octubre de 1955.
"Comentarios sobre el Informe Preliminar". 1955.
"Moneda sana o inflación incontenible" y "Plan de restablecimiento económico". B. Aires. Enero, 1956.
"Dictamen sobre el informe "Moneda Sana o Inflación Incontenible"". Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas. Buenos Aires, 1956.

REVISTA ECONOMIA Y FINANZAS
"Nº 236". Abril 22, 1954.
"Nº 260". Septiembre 9, 1954.
"Nº 261". Importancia del Rendimiento de las Máquinas". Octubre 14, 1954.
"Nº 262". Práctica proteccionista negativa en materia lanera". Octubre 21, 1954.

REVISTA DE LA C.I.P.
"El seguro de Desempleo". Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Montreal, 1947.
Número de Septiembre de 1953. Pag. 312.

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
"Medidas nacionales e internacionales de pleno empleo". Ginebra, abril 1950. Pag. 404 a 481.
"Las Naciones Unidas y el pleno empleo". Dawson, A.A. Ginebra, mayo 1953. Pag. 451-486.
"La Encuesta Parlamentaria sobre el Desempleo en Italia". Tremelloni, Roberto. Vol. XLVIII. Nº 3. Septiembre, 1953.

SCOTT, H.M.
"Curso elemental de economía". México, 1945.

SCHIOPETTO, Ovidio Víctor
"Nociones de Política Económica Internacional". Buenos Aires, 1935.

SCHUMACHER, E. F.
"La Hacienda Pública y su relación con la ocupación total".

SHULE, E. A.
"Los ciclos económicos en la República Argentina". Buenos Aires, 1941.

TORRES, Manuel de
"Teoría de la Política Social". Madrid, 1949. P.314.

UGGE, Albino
"Disocupaciones e mobilitá del lavoro". Milán, 1935.

UNION INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOCIALES
"Código Social". Esbozo de la doctrina social católica. Buenos Aires, 1953.

UNSAIN, Alejandro M.
"La Desocupación". Tesis.

UNSAIN, Alejandro M.
"Ordenamiento de las leyes argentinas". 4a. edición. Buenos Aires, 19[illegible].
"Política Social". Buenos Aires, 1946.
"Dirección Nacional del Servicio de Empleo". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Marzo, 1950. Pág. 10[illegible].

VALSECCHI, Francisco
"Silabario Social". Buenos Aires, 1943.
"El retorno de la economía a la moral. Reflexiones para la postguerra". Revista de Economía Argentina. Nº [illegible]. Buenos Aires, junio de 1945.

VIDELA MORON, Mario E.
"Riesgos Sociales (Ensayo de una definición conceptual)". Revista Jurídica La Ley. Tomo 54, 1949.
"Lecciones de la U. B. A.". Año 1953.

WATSON, Guillermo
"Causas de la desocupación". Tesis. Santa Fe, 1941.

WHITE PAPER ON EMPLOYMENT POLICY
"Economía sin paro forzoso". Prefacio. Cond. 6527.

WORSWICK, G.D.N.
"Estabilidad y flexibilidad en la plena ocupación".