

## PARO FORZOSO Y COLOCACION OBRERA EN ARGENTINA EN EL MARCO DE LA CRISIS MUNDIAL (1929-1934)

José Panettieri

### I- La crisis de Wall Street, sus efectos y políticas para conjurarla.

Frente al derrumbe de la bolsa de Wall Street en octubre de 1929 y la consiguiente gran y larga depresión que sobrevino, el comportamiento de los economistas clásicos, o sea casi todos, fue hacerse a un lado. Para ellos, la depresión debía seguir libremente su curso, única forma en que llegaría a curarse de modo espontáneo. La causa de la crisis era *"la acumulación de venenos en el sistema. A su vez, las penalidades resultantes eliminarían la ponzoña y devolverían la salud a la economía"*. Joseph Schumpeter decía explícitamente que el restablecimiento del sistema siempre tenía lugar espontáneamente y añadía que eso no era todo: *"Nuestro análisis nos conduce a creer que la recuperación sólo puede ser efectiva si se produce por sí misma"*<sup>1</sup>.

Hasta marzo de 1933, es decir hasta la finalización de la presidencia de Hoover, la política económica de los Estados Unidos siguió la prescripción del sistema clásico. Se esperaba la recuperación y se la predecía de modo apremiante. Estas clases de predicciones se basaban por entero en la teoría clásica; el equilibrio, caracterizado por el pleno empleo, era un rasgo inherente al sistema y, por lo tanto, inevitable.

Tal comportamiento derivaba -según Galbraith- de un rasgo tan singular como significativo del sistema clásico, que es la ausencia de una teoría sobre las depresiones económi-

cas; y que esto no era sorprendente ya que el sistema, por su propia naturaleza, excluye las causas relevantes; aunque en seguida aclara que esto no significa que en los años anteriores a la Gran Depresión no se hayan dedicado estudios al ciclo comercial, pero lo que ocurría era que el estudio y la enseñanza de la materia no formaban parte del núcleo central del pensamiento económico; era una rama separada de la investigación y docencia llamada *"los ciclos económicos"* o, simplemente, los ciclos.<sup>2</sup>

Ahora bien, cuando Roosevelt asumió la presidencia, en marzo de 1933, hacía tres años que los precios, tanto los industriales como, en especial, los agrícolas, habían venido experimentando una caída devastadora.

Los precios al por mayor, según los números índices confeccionados por el Departamento de Estadísticas de Trabajo de los Estados Unidos, tomando como base a 1926 con índice 100, muestran ya una baja de 4,7 puntos en 1929, continuando en descenso vertiginoso que se expresa en un número índice de 86,4 en 1930; 73,0 en 1931 y 64,8 en 1932. En este último año, la producción industrial del país estaba por debajo de lo normal en más del 47% y la tendencia era descender más aún en los meses siguientes. Un cálculo del volumen físico del comercio basado en los índices de liquidación de balances del Banco de Reserva Federal de Nueva York (1926=100) revelaba un descenso de 103 en 1929 a 54 en enero de 1933.

El nivel general de la producción agrícola se mantenía, pero en valores que ya habían bajado mucho, sufrieron un nuevo descenso del

<sup>1</sup> GALBRAITH, John Kennet; *Historia de la economía*; Ariel, 1988; reimpresión Espasa Calpe, Argentina S. A.; Bs. As., 1933, pág. 213.

<sup>2</sup> *Ibidem*, *ibidem*, pág. 211.



33% y los ingresos brutos de los agricultores bajaron un 57% entre 1929 y 1932. Si se tiene en cuenta que la depresión de la agricultura se daba desde la guerra, los porcentajes ofrecidos son demasiado significativos.

Pero mucho más significativas son las cifras concernientes a la declinación del comercio exterior:

Años	Exportaciones en mill. de dólares	Importaciones en mill. de dólares
1929	5.241	4.399
1930	3.843	3.061
1931	2.424	2.091
1932	1.641	1.323

Pueden encontrarse bastantes razones para explicar estas circunstancias; Faulkner, de quien hemos tomado estas cifras, señala, entre las más importantes:

1) La declinación del poder adquisitivo, no sólo en los Estados Unidos sino en todo el mundo.

2) La cesación, después de 1929, de los empréstitos norteamericanos en el exterior, que habían suministrado los fondos para parte de este comercio internacional.

3) La prima sobre el dólar norteamericano en el cambio internacional, que restaba incentivo para comprar artículos norteamericanos.

4) La política de los altos derechos aduaneros de los Estados Unidos, que dio por resultado que se establecieran derechos aduaneros en represalia y discriminaciones especiales por medio de permisos o cuotas contra los artículos norteamericanos<sup>3</sup>.

Desde los Estados Unidos la crisis se extendió por todo el mundo capitalista. En todos

los países, los beneficios de las sociedades se volatilizaron. Todas las sociedades anónimas perdieron cifras millonarias de su respectiva moneda. Así también caen los ingresos agrícolas.

Entre junio de 1929 y junio de 1933, 10.000 bancos quebraron en Estados Unidos. Desde 1930 a 1933, cerca de 4.500 sociedades sufren la misma suerte en Alemania<sup>4</sup>.

Ahora bien, la desaparición del beneficio es la muerte económica: la ruina de los propietarios de empresas, la desocupación de los asalariados.

*"La crisis, al prolongarse, describía una espiral cuyo círculo se restringía sin cesar. La caída de los ingresos llevaba a la disminución de las ventas; las bajas de las ventas, a una nueva caída del beneficio. Esta nueva caída del beneficio provocaba, a su vez, una nueva baja de los ingresos; dicha nueva baja, una nueva disminución de las ventas; que, a su vez, ...La actividad económica parecía tender hacia un punto muerto"*<sup>5</sup>.

Las quiebras llevan al cierre de las fábricas; el cierre de las fábricas, a la desocupación. La industria norteamericana, que empleaba a 8.830.000 trabajadores en 1929, no ocupaba más que a 5.441.000 en 1932.

Los servicios estadísticos de la Sociedad de las Naciones, evaluaban en 25 y hasta 30 millones, por lo menos, el número de los desocupados en el mundo<sup>6</sup>.

Los números índices sobre desocupación en los Estados Unidos señalaban que, tomando como año base 1926=100 baja, desde 1929=100,5 a 81 en 1930; 61,5 en 1931 y 41,6 en 1932, con un leve referente -44,0- en 1933.

<sup>3</sup> FAULKNER, Harold Underwood; *Historia económica de los Estados Unidos*, Ed. Nova, Bs. As., 1956; pág. 122/23.

<sup>4</sup> CLAUDE, Henri; *De la crisis económica a la guerra mundial*, Ed. Americalee, Bs. As.; 1946.

<sup>5</sup> Ibidem, ibidem. Pág. 17.

<sup>6</sup> Ibidem, ibidem. Pág. 16.

Si estos números índices se expresaran en función de los seres humanos correspondientes significan, según los cálculos de la federación norteamericana de trabajadores, que en octubre de 1930 había aproximadamente 4.639.000 desocupados; a igual mes de 1931 aumenta a 7.778.000 y, en 1932 y 1933, a 11.586.000 y 13.000.000, respectivamente. (En 1919 la fuerza total del país superaba los 48.000.000).

Ahora bien, si se tiene en cuenta que una buena proporción de estos desocupados eran jefes de familia de cuyos salarios dependían también otros, puede apreciarse que el número afectado por la desocupación ascendía a muchos millones más. Un cálculo justo del número de personas que dependían del socorro mutuo a fines de 1934, los fija en 17.000.000<sup>7</sup>.

Ante tal situación ¿Qué medidas tomó el gobierno de los Estados Unidos? Siguiendo a Galbraith decíamos al comienzo de este trabajo que, hasta la finalización de la presidencia de Hoover; -marzo de 1933- el rumbo de la política económica con respecto a la crisis se había ajustado a lo prescripto por el sistema clásico.

## II- La política de los grandes trabajos.

Fue a partir de la administración Roosevelt cuando comenzaron finalmente a producirse importantes desviaciones de la ortodoxia clásica; todo ello con la activa participación de un equipo de economistas en su gobierno, hecho que constituía una significativa innovación en los años treinta.

Las tres facetas sensibles de la depresión eran:

1) La incontenible deflación de precios (con la consiguiente ola de quiebras en la industria y la agricultura).

2) El desempleo.

3) Los padecimientos de los sectores sociales más vulnerables (los ancianos, la juventud, los enfermos y los que se encontraron sin viviendas y mal alojados, conjuntamente con los parados en general).

El primer tipo de medidas aplicadas por el gobierno tuvo la finalidad de aliviar el problema de los precios; en segundo lugar, prestar ayuda a los desempleados suministrándoles trabajo y, por último, mitigar los sufrimientos de la población más necesitada<sup>8</sup>. Aquí nos referiremos a la segunda de las facetas sensibles de la depresión: el desempleo. Para combatirlo, la acción del estado se concretó en la así llamada política de los grandes trabajos. Fue entre 1933 y 1937 que la misma se llevó a la práctica en los Estados Unidos.

*"Para volver a poner en movimiento nuestras fábricas y nuestras granjas con la seguridad de que colocaremos sus productos, es preciso que aseguremos a los consumidores los medios de comprar esos productos. Pero sería preciso para ello que no tuviéramos entre esos consumidores doce millones de desocupados al margen de la capacidad de comprar",* decía el general Hugh Johnson, encargado por Roosevelt de la ejecución de la National Recovery Act<sup>9</sup>.

Lo que debía hacerse era transformar los treinta millones de desocupados que había en el mundo, en consumidores solventes. Para ello, debía reintegrárselos a un sector de la producción que no trabajaba para el mercado; por lo tanto, era necesario hallarles un trabajo que no aumentara la cantidad de productos ofrecidos en el mercado. A esa condición respondían precisamente los "trabajos públicos", porque creaban riqueza pero esta no circulaba y, por lo

<sup>7</sup> FAULKNER, H. W. Op. Cit. Pág. 722.

<sup>8</sup> GALBRAITH, K. Op. Cit., pág. 14 y siguientes.

<sup>9</sup> CLAUDE, Op. Cit. Pág. 49.

tanto, no pesaba sobre el mercado.

Fue así como todos los países regidos por el sistema capitalista, sin excepción, emprendieron grandes trabajos a efectos de paliar el problema de la desocupación. En los Estados Unidos sus propósitos son expresados por el senador Wagner cuando, en ocasión del proyecto de ley de grandes obras públicas a realizarse en 1933, declaraba ante la Comisión de Finanzas del Senado, que los principios en que se inspiraba el programa de trabajos públicos eran, en su opinión, tan claros que no suscitaban discusión e, inmediatamente, agregaba:

1) Un número considerable de trabajadores está privado de su empleo. Los poderes públicos no pueden ignorar su situación y, en verdad, están obligados a socorrerles. Pretendo que es obrar de un modo más racional, más económico y más humano pagar a esos desocupados por un trabajo útil en vez de sostenerlos en el ocio.

2) No hay ya ninguna esperanza de superar la crisis económica antes que el espíritu de empresa se afirme de nuevo. Ahora bien, en tanto que los hombres de negocios no vean delinearse probabilidades de beneficio, no se puede contar solamente con la iniciativa privada para una restauración económica. Las empresas del Estado, al contrario, no son regidas por la preocupación de un beneficio, pueden ser puestas en acción sin esperar una reivindicación de los negocios.

3) Los poderes públicos tienen por efecto distribuir el poder de la compra sin acrecentar la cantidad de productos en el mercado y, por consiguiente, sin ejercer influencia sobre el juego de la concurrencia <sup>10</sup>.

Henri Claude, que reproduce estas opiniones, se refiere también al caso argentino a tra-

vés de una publicación en la cual se manifiesta que cuando, en ese mismo año, la Argentina adoptó a su vez un plan de recuperación económica, un comunicado del gobierno afirmaba "que en la evolución de la crisis se ha llegado en la Argentina a un punto muerto. La industria privada no puede absorber a los desocupados porque, para hacerlo, debería producir más y correría entonces el riesgo de pasar el límite razonable y de ver agravarse sus dificultades". Está claro, dice el comunicado, que si todos los industriales aumentaran simultáneamente su producción, los productos suplementarios podrían ser consumidos gracias al acrecentamiento del poder de compra resultante de la vuelta de los desocupados al trabajo. Tal movimiento simultáneo no puede producirse sin un estímulo exterior. Con este fin los trabajos emprendidos por el estado constituyen el medio más eficaz. Los trabajos públicos distribuyen poder de compra entre un gran número de trabajadores, desarrollando la demanda general de bienes y contribuyen así a la reabsorción de los desocupados por la industria privada <sup>11</sup>.

### III- La crisis económica en la Argentina. La vulnerabilidad de una economía abierta.

Claro está que ante esta crisis el pensamiento económico dominante en la Argentina se comportó en un principio, de igual modo que en los Estados Unidos. Un ejemplo suficientemente ilustrativo al respecto es lo que puede leerse en la "Revista Económica del Banco de la Nación" en su número de enero de 1930:

"Hemos entrado por consiguiente, en el transcurso de 1929, en la fase descen-

<sup>10</sup> Informe de la Comisión de Finanzas de Estados Unidos, 22 de mayo al 1ero de junio de 1933; citado por Claude, op. cit., págs. 49 a 51.

<sup>11</sup> "Une politique des travaux publics"; BIT. Etudes e documentos, serie C N 19, pág. 14; en CLAUDE, H. Op. Cit. Pág. 51.

dente del ciclo económico, cuyos síntomas aparecen en la segunda mitad de 1928...”, para agregar más adelante: “...trátase de un fenómeno de coyuntura económica; de un periodo de descenso en el movimiento ondulatorio que caracteriza normalmente a la evolución de cualquier país; de un hecho meramente superficial como que, por sí mismo no afecta la estructura de la economía nacional, ni comporta desvío significativo en la dirección persistente de ascenso de sus actividades económicas”. Y aún, a mediados del año siguiente, el descenso no parecía asumir proporciones descomunales, puesto que en julio de 1931 “...Parece evidente (...) que toca a su término la fase descendente del ciclo económico actual...”<sup>12</sup>.

He aquí que las medidas inmediatas que se tomaron no difirieron mayoritariamente de las que generalmente se habían tomado para tratar de superar las crisis anteriores. Estas eran: la reducción del gasto público, que comprendía la suspensión de obras públicas y la rebaja de sueldos o cesantías de los empleados públicos<sup>13</sup> intentando con ello la eliminación del déficit fiscal; también se apelaba a la restricción del crédito al sector privado. Además, mediante diversas medidas, se lograba reducir los salarios reales del sector privado haciéndoles seguir la evolución de los términos del intercambio.

En realidad, lo que estaba sucediendo entonces no era tan excepcional sino más bien

normal, aunque, como bien dice O’Connell, “tal normalidad sea, en cierto modo, bastante deprimente”, porque una economía abierta como la de Argentina era muy vulnerable a la inestabilidad de la economía mundial.

Para tratar este aspecto comenzaremos por reiterar algunos conceptos de Arturo O’Connell, transcritos en un anterior trabajo nuestro. Al referirse a dicha inestabilidad afirma que la misma “... es un elemento permanente y no excepcional en la historia de la economía mundial, incluida la década que se inicia en 1980”.

Así también, la caída de los precios de las materias primas, producida durante la depresión que, “lejos de constituir un fenómeno puramente cíclico, puede atribuirse -tanto en el caso de Argentina como de otros países- a fuerzas de largo plazo, que ya actuaban con mucha anterioridad a 1930”.

En conclusión, O’Connell sostiene que una economía abierta no sólo es vulnerable a la inestabilidad de la economía mundial, sino que también es parte de un sistema de poder a nivel global, “que no siempre es el más conveniente para su expansión futura ni para la mejor distribución posible de sus beneficios”.

La política económica de los años treinta muestra claramente hasta que punto constituye una respuesta a ambos problemas, el de la inestabilidad y el de un cambio de estructuras. En una economía abierta como la de aquella época, la carencia de autonomía de la política económica emerge como su característica fundamental<sup>14</sup>.

Ahora bien, esa vulnerabilidad de la economía mundial que O’Connell señala para el

<sup>12</sup> En: SHULE, E.W.; *Los ciclos económicos en la República Argentina*; Bs. As., Establecimiento Gráfico Plate y Cía., 1941, Pág. 79.

<sup>13</sup> En la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, del 17/8/1932; el legislador socialista Francisco Pérez Leirós denunció que, en apenas 18 meses, el gobierno de facto había dejado cesantes alrededor de 50.000 personas en las distintas reparticiones del Estado; la mayoría de ellas con quince, veinte y hasta treinta años de servicio, sin faltas que justificaran la exoneración.

<sup>14</sup> O’CONNELL, Arturo. “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”; En Rosmary Thorp (Compiladora). *América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*; México FCE, 1988; págs. 217/18.

período que comprende las décadas de los años veinte y treinta, ha sido -volvemos a decirlo una vez más- constante en la historia del país desde que este regulariza su inserción en el mercado mundial como productor de lanas.

La vulnerabilidad de estructura económica de Argentina siempre se evidenció en los momentos depresivos del ciclo económico mundial, cuando los países altamente desarrollados suspendían créditos e inversiones y empujaban hacia abajo los precios de las materias primas.

A partir de 1866/67 y 1873/76, las crisis estuvieron siempre ligadas estrechamente a los problemas del sector externo, debido a las caídas de los precios de las exportaciones y a las enormes deudas contraídas en el exterior. La deuda externa ha sido un problema permanente para la Argentina puesto que cada año debía (y debe) enfrentar la atención del servicio de la misma, que junto a la imperiosa necesidad de importar constituye siempre una considerable carga fija -antes en términos de oro o de libras esterlinas; luego en dólares- sobre los ingresos de las divisas<sup>15</sup>.

Ahora bien, como es sabido, Argentina no fijaba los precios de sus productos de exportación; es decir que la determinación de los mismos escapaba a todo control por parte de los productores del país.

Los movimientos de dichos precios eran de vital importancia para Argentina, ya sea para su bien o para su mal; para el primero de estos casos esta notable influencia de los precios internacionales la explica con claridad Ford cuando afirma que el extraordinario crecimiento experimentado por la economía argentina durante el período de 1900-1914 debe ser atribuido primordialmente al aumento en el valor de

sus exportaciones<sup>16</sup>.

Pero, para mal de los productores argentinos, tan feliz y prolongada circunstancia no volvió a repetirse. La crisis de 1913/14 y la Primera Guerra Mundial revirtieron tal situación. Después del conflicto se sucedieron los malos y buenos bienios. En 1919/21 se produjo una declinación originada en una fuerte reducción de los precios agrarios como consecuencia de la finalización de la guerra. Una buena cosecha y significativa entrada de capitales desde los Estados Unidos causan la recuperación del período 1922/24. Una mala cosecha ocasiona una nueva baja en 1924/25, que se acentúa en 1925/26 por una caída de los precios. Desde entonces, los precios de las materias primas en el mercado mundial, comienzan a mostrar una notable propensión a declinar.

El año 1927 se inicia con un sensible aumento en el volumen de los negocios, al que los precios seguirían poco después y, cuando a fines de aquel año el Banco de la Nación decía en su memoria: "...*Es evidente que el país se aleja cada vez más del período de depresión de la post-guerra...*", sólo se hacía eco del sentir general, alentado por el hecho de que las actividades continuaban en un ritmo ascendente que se habían iniciado precisamente a partir de 1926, más sobre la base de esperanzas que de realidades, como queda comprobado con los depósitos bancarios que disminuían en tanto los préstamos aumentaban rápidamente<sup>17</sup>.

En 1927/28, las exportaciones alcanzaron una cifra récord. Pero son los precios no las cantidades las que determinan el ritmo de la economía argentina.

A mediados de 1928 bajan los precios del

<sup>15</sup> PANETTIERI, José, *La cultura anti-industrialista de la Argentina*; Bs. As., C.E.A.L. Biblioteca Política Nro 345, 1992; págs. 12/13.

<sup>16</sup> FORD, A. G. *El patrón oro, 1880-1914 Inglaterra y Argentina*; Bs.As., Editorial de Instituto, 1966; págs. 258/59.

<sup>17</sup> SHULE. Op. Cit. Pág. 19.

trigo, declinación que se profundiza ante las noticias de cosechas mucho mayores en los Estados Unidos de Norte América hacia mediados de 1929. Desde mayo de 1928 hasta el mismo mes de 1929, el precio del quintal de este cereal baja en la proporción de un 30%.

Las exportaciones de Argentina que en 1928 con 17,0 millones de toneladas valían 2.396 millones de pesos, en 1931 con 18,4 millones de toneladas sólo valían 1.455 millones. La merma de utilidades se reflejaba en las entradas fiscales, mientras en 1928 los impuestos agropecuarios produjeron a la nación 36,9 millones de pesos, en 1931 el mismo rubro sólo producía 8,2 millones<sup>18</sup>.

Con las dificultades y penurias inherentes a todo reajuste hacia abajo, la economía del país debía adaptarse al nuevo sistema de valores. Bajaron los arrendamientos y, en menor escala, los arrendamientos urbanos; a igual proceso se sometieron los salarios.

Continuó luego un período de general postración. La liquidación no sólo eliminó a las empresas débiles o de insuficiente arraigo económico. La capacidad adquisitiva de toda la población se deprimió, el círculo producción-consumo se desaceleró. La poda general de los presupuestos no sólo comprendió gastos de consumo, sino que afectó también las reposiciones necesarias al equipo permanente de bienes capitales como lo ejemplifican las cifras de importación de automóviles y camiones que, durante el quinquenio de 1925/29 acusaron un promedio anual de 67.000 unidades, no alcanzando en 1932 a la cantidad de 6.000<sup>19</sup>.

Cuando en 1929 se produce en Wall Street el crac bursátil con que virtualmente se da por comenzada la gran depresión mundial, la crisis

ya había llegado a la Argentina por el brusco descenso del valor de sus exportaciones y el cese de ingresos de capitales<sup>20</sup>.

También había ya estallado el año anterior en Alemania, Finlandia, Brasil y Australia. Junto con los Estados Unidos, en 1929, entran en crisis Suiza, Checoslovaquia, Austria, Italia, Bélgica, Polonia, Egipto, Canadá, Chile, India y los Países Bajos. Al año siguiente se extendería a Gran Bretaña, Francia, Suecia, Noruega y otros países.

Por supuesto que nuestro país no podía quedar aislado de tal hecatombe. Grandes sumas de capitales privados invertidos en el país son llevados a Nueva York y a otras plazas, para aprovechar el alto interés del dinero. El éxodo de oro experimentado entre fines de 1928 y 1929 llegó a igualar el importe de lo ingresado al país en los años buenos de 1927 y 1928 (unos 17.000.000 de pesos oro) y es precisamente entonces que el gobierno nacional decide tomar la medida de cerrar la caja de conversión, o sea abandonar -en ese momento se pensó transitoriamente- la vigencia del patrón oro. Hacia fines de 1929 descienden las transacciones y, a principios de 1930 comienzan a contraerse violentamente las exportaciones y desciende el valor de nuestra producción. Suspensiva como estaba la convertibilidad monetaria a oro, se produce una progresiva valorización de las divisas extranjeras en nuestra plaza, o sea una desvalorización de nuestro peso.<sup>21</sup>

Los precios agropecuarios se redujeron

<sup>18</sup> Ibidem, ibidem. Pág. 21 en base a información suministrada por Revista Económica Vol 5 Nro 2.

<sup>19</sup> Ibidem, ibidem, Pág. 22/23. En base a datos de la asociación de importadores y anexos.

<sup>20</sup> O'CONNELL A. Op. Cit. Pág. 227/28. También DIEGUEZ, Héctor: "Crecimiento e inestabilidad del valor y volumen físico de las exportaciones en el período 1864/1943": en *Desarrollo Económico* Vol. 12 Nro 46. Año 1972. Consultar sobre todo los cuadros confeccionados por el autor desde pág. 327 a 341 y 349.

<sup>21</sup> DALTO, Juan C; *Crisis y auge en la economía argentina*; Bs. As. Ediciones Macchi, 1967. PP. 132/33.

entre 1928 y 1933 en más del 40%. Los quebrantos comerciales se duplicaron entre 1929 y 1932, desapareciendo numerosas y medianas economías. A la devaluación del peso moneda nacional se agregó la baja de los salarios que percibía la clase trabajadora; la desocupación tomó impulso en el campo y la ciudad.<sup>22</sup>

#### IV- Las políticas económicas intervencionistas: El plan de reestructuración económica.

Ahora bien, como ya hemos dicho, la respuesta inmediata a esta situación de crisis no difería de las medidas tradicionales tomadas para casos similares: reducción del gasto público, eliminación del déficit fiscal, cumplimiento de la deuda externa, cesantías y reducción de salarios... Es decir que todo sería transitorio y que luego de un período de ajuste -aún a costa de una recesión económica- la situación se normalizaría naturalmente. Por lo tanto había que esperar que tal momento llegara. Pero no llegó; esta vez las recetas naturales no funcionaron.

Refiriéndose a la política económica practicada durante este primer período, Alejandro Bunge manifestó que el "remedio" aplicado a la contracción económica "Fue la reducción

interna de los consumos, de las inversiones y del personal obrero y comercial empleado. Y estas economías agravaron la contracción arrastrando al país al círculo vicioso que originaba la desocupación, agotando la capacidad de resistencia y desvaneciendo las esperanzas de la reacción por los medios legales y normales. Pero hay una economía que no se hizo y que es, quizá, la única deseable; la supresión de aquellas importaciones a que nos obliga un bloqueo que ha sido el impulso inicial de este proceso de estrangulación progresiva".

Bunge define la primer alternativa que se tomara ante la crisis como de "reajuste hacia abajo" pero, por los resultados obtenidos, debía deducirse claramente que dicho ajuste hacia abajo era imposible, por lo tanto habría que aceptar, en tales circunstancias, un reajuste nacional hacia arriba. "Un reajuste que signifique quitar de la garganta del sujeto económico los pulgares de las economías progresivas que lo asfixian; y que, en cualquier momento, ante la suprema angustia, puede reaccionar violentamente. Se trataría de un reajuste en el orden de las iniciativas privadas, que puede sintetizarse con dos palabras y en varias formas, según el ángulo desde el cual se lo defina: crear mercado, crear trabajo, gastar más."<sup>23</sup>

Esta nueva orientación en la política económica se iniciará en el segundo semestre de 1933 con la integración al gobierno de un equipo encabezado por Federico Pinedo. A partir de entonces comienza a elaborarse un esbozo de política orgánica que se concreta a fin de año en el anuncio de un plan de Reestructuración Económica, incluyendo el mismo, básicamente, control de cambios, la creación de Juntas Reguladoras de la Producción y el desarro-

<sup>22</sup> Un importante indicador de la depresión en los años treinta lo constituye el rubro construcciones, ya sea por el consumo de cemento portland (miles de toneladas) o la edificación, por ejemplo en Capital Federal (en miles de metros cuadrados).

AÑOS	CONSUMO CEM.PORTLAND	EDIFICACIÓN
1929	789,3	2.831
1930	821,3	2.522
1931	711,9	1.695
1932	539,8	1.195
1933	533,0	1.144

Fuente: SHULE, W. Op. Cit. Pág. 95.

La recuperación comienza a notarse en 1934: 611,6 y 1.483 en consumo de cemento PORTLAND y edificación respectivamente.

<sup>23</sup> BUNGE, Alejandro. *Una nueva Argentina*; Bs.As., Ed. Guillermo Kraft Lda. 1949, p.p. 265/266.



llo de un plan de obras públicas. Este plan apuntaba a una devaluación del peso moneda nacional aunque al mismo tiempo instrumentaba un control de las divisas para la exportación. Las medidas propuestas motivaron el explícito apoyo y auspicio de la Unión Industrial Argentina, apreciando en ellas "el decidido propósito de defender y estimular el trabajo en el país".<sup>24</sup>

Por otra parte, los sectores dominantes no vacilaron en abdicar de su extremo liberalismo -por el momento habían dejado de confiar en el desarrollo espontáneo de la economía capitalista- y tratar de defender sus intereses con diversas medidas intervencionistas del Estado.<sup>25</sup>

Esta solidaridad -de hecho- de orientaciones entre los industriales y el Estado -sometido a la hegemonía del sector ganadero más privilegiado- se mantendría por una década. Los grandes hacendados, obligados por la situación externa, modificarán su orientación libre cambista tradicional y avalarán las medidas oficiales que indirectamente tenían consecuencias industrialistas, como ser el control de cambios o el aumento de gravámenes; es decir: achicadas las exportaciones, debían achicarse también las importaciones.<sup>26</sup>

Por lo tanto, ante un grave problema de balanza de pagos se implantaba el control de cambios y se restringían las importaciones. Con esto -sin proponérselo específicamente las autoridades económicas e, incluso, a pesar de ellas- se creaba de hecho la protección industrial y se estimulaba el crecimiento de la industria. Esta protección obligada empalmaría con la Segunda Guerra Mundial. Nuevamente la

suspensión de entregas y de embarques crea una protección de hecho para la industria local y le da un nuevo impulso a la industrialización.<sup>27</sup>

Ahora bien, no es propósito de este trabajo el profundizar respecto a las medidas económicas ejecutadas y sus inmediatos resultados. Con lo expuesto hasta aquí basta para apreciar el cambio producido en el comportamiento del Estado, quien, como ocurrió en otros países, se vio obligado, a medida que la crisis se profundizaba y se prolongaba en el tiempo, a la adopción de políticas económicas intervencionistas. De igual modo, debió actuar a los efectos de solucionar uno de los problemas más graves derivado de la crisis; la desocupación, tema éste de nuestro especial interés y que abordaremos de inmediato.

## V- Las políticas sociales. Las medidas para combatir la desocupación.\*

En este caso la iniciativa correspondió al congreso. La representación parlamentaria socialista, con el propósito de encontrar a breve paso una solución a tal serio problema propuso, por intermedio del diputado Repetto, la creación de una comisión interparlamentaria; la misma debía integrarse con ocho miembros -cinco diputados y tres senadores- y debía expedirse dentro de un plazo de quince días y proponer un conjunto de medidas de aplicación inmediata destinadas a combatir la desocupación, abaratar la vida de los sectores populares y defender la producción agropecuaria argentina en los mercados extranjeros.

Al fundamentar su iniciativa, Repetto ex-

<sup>24</sup> MURMIS, M. y PORTANTIERO, J. C.; *Estudio sobre los orígenes del peronismo*; Bs.As.; Ed. SIGLO XXI, 1971. Pág. 20.

<sup>25</sup> FUCHS, Jaime; *Argentina, su desarrollo capitalista*; Bs.As. Ed. Cartago, 1965. Pág. 403.

<sup>26</sup> MURMIS y PORTANTIERO; *Op. Cit.* Pág. 21.

\* Se agradece la atención de la Prof. Alicia S. García quien facilitó parte de las fuentes utilizadas en este capítulo.

<sup>27</sup> DIAMAND, Marcelo; *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*; Bs. As.; Paidós; 1973. Pág. 174.

presó: "Nosotros queremos dar trabajo; queremos que la gente trabaje. Este es el clamor del momento; hay gente que no trabaja, que no percibe su salario, que está sumida en la miseria, circunstancia que repercute en forma desfavorable sobre el resto de las actividades económicas del país".

Propone, por lo tanto, un plan de obras públicas financiado de tal manera que el mismo no recayera sobre los gastos ya sancionados y que no desarticulara el presupuesto. Dicha financiación estaría destinada a la construcción de caminos, con recursos obtenidos de impuestos que gravarían la venta de automóviles (2%), consumo de lubricantes (10%), dividendos obtenidos por la venta de boletos en el Hipódromo y por la venta de caballos (10%), respectivamente.

Así también para construcciones de viviendas, de ramales y terraplenes ferroviarios, como asimismo edificaciones escolares y trabajos portuarios.

Otras iniciativas de la bancada socialista tuvieron eco en la Comisión Interparlamentaria: el levantamiento de un censo de desocupados y el otorgamiento de pasajes gratuitos para aquellos desocupados que debieran trasladarse a los lugares donde hallaren ocupación.

Se propuso además un vasto plan de colonización de tierras públicas y de las que disponía el Banco de la Nación Argentina, como así también la ampliación y fomento de las explotaciones fiscales petrolíferas. Se refiere luego a los arrendamientos agrícolas y al crédito agrario, estableciéndose que el Banco oficial no concediera créditos a los trusts.

Como portavoz de su bloque, Repetto también se refirió al impuesto a la solaridad que pretendía proyectar, el cual sería abonado por los ciudadanos que trabajaban para dedicarlo a la construcción de escuelas públicas.

En agosto de 1933, el bloque socialista pre-

sentó otro proyecto, se trataba de la creación de la Junta Nacional para combatir a la desocupación, organismo que finalmente fue creado por ley 11.896 del 21 de agosto de 1934.<sup>28</sup>

Luego de reiterados pedidos de los legisladores socialistas se aprobó, el 9 de agosto de 1934, la ley 11.868 que ordenaba el levantamiento de censos semestrales.

Estos censos se levantarían en todo el territorio de la Nación en los períodos de mínima y de máxima ocupación conocidos, según zonas.

Los antecedentes de esta ley se remontaban a los proyectos de los diputados Rómulo Bogliolo, Alejandro Castiñeiras y Francisco Pérez Lecrós en mayo de 1932.<sup>29</sup>

El senado lo aprueba el 26 de junio de 1934. El informe de la Comisión de Legislación (Carlos Surrey, Mario Bravo y Francisco Correas) aconseja su aprobación teniendo en cuenta que Argentina estaba obligada a enviar periódicamente a la Oficina Internacional del Trabajo datos estadísticos sobre desocupación, siendo "indispensable también, para nuestra legislación y medidas de gobierno, que se conozca la cifra periódica de los desocupados, como síntomas de estados sociales que los poderes de la Nación deben conocer para remediar".

Similar argumentación exponía en la Cámara de Diputados el Senador Socialista Moret, al referirse al proyecto de Bogliolo y que aún no había sido tratado por dicha Cámara:

*"La necesidad de llevar una estadística frecuente de la desocupación existente en el país, no es solamente una necesidad derivada de la actual situación de crisis económica que imponer conocer perfecta-*

<sup>28</sup> Al respecto ver Congreso Nacional, Diarios de Sesiones Cámara de Diputados; T. I, II y III, año 1932 y Cámara de Senadores T. I, 18/5/32.

<sup>29</sup> Diario de Sesiones; Cámara de Diputados. T. II, 18/5/32.

mente la situación del trabajo en el país como base para el estudio y la consideración de todos los proyectos que tiendan a aliviar o a poner remedio, en lo que pudiera ser posible, a esta crisis, sino que también es impuesto por convenciones internacionales que el país ha ratificado. Así, en la conferencia de Washington de la Organización Internacional del Trabajo, habida en el año de 1919, se aprobó una convención que ha sido ratificada por la República Argentina el año pasado, en la que se establece que habrán de remitirse a la Organización, trimestralmente, datos estadísticos sobre la desocupación imperante en cada uno de los países adheridos a la misma".<sup>30</sup>

Un importante funcionario del Departamento Nacional del Trabajo, Luis Gruner, sostenía que no se sabía cuantos desocupados había. Para saberlo, opinaba, sería necesario cumplir las disposiciones de la ley 9.148 de 1913, no aplicada todavía por los gobiernos que se fueron sucediendo. Piensa que la aceptación de esta iniciativa daría al Departamento del Trabajo la oportunidad de encarar la demanda patronal y la oferta obrera con una amplitud desconocida hasta el momento.

La clasificación de todos los obreros del país era un principio importante, pues no se podía establecer un "quantum" de desocupados si no se tenían los elementos indispensables a este fin, es decir, "número de componentes de un oficio, actividad y cantidad ocupada", para luego conducir a la desocupación.

Esta medida se complementaría con el cumplimiento de la reglamentación del artículo 4to de la ley 9.148 del 7/4/1913.<sup>31</sup>

El primer censo nacional de desocupados se realizó, por mandato de la ley 11.590, en 1932. Según el mismo, el número de desocupados inscriptos en todo el país ascendía a 333.997, de los cuales 315.473 eran varones y 18.524, mujeres, o sea, el 94,50 y el 5,50 por ciento respectivamente.

Los 333.997 desocupados se distribuían, según la naturaleza de la desocupación que les afectaba, en los siguientes grupos:

A) Desocupados totales y permanentes, es decir, aquellos que con anterioridad al 1ro de enero de 1932 ya no tenían ocupación lucrativa alguna:

Varones .....	137.455
Mujeres .....	11.350
<b>TOTAL .....</b>	<b>148.805</b>

B) Desocupados totales y circunstanciales, es decir, aquellos que habiendo tenido trabajo regular antes del 1ro de enero de 1932, carecían de él a partir de dicha fecha:

Varones .....	109.101
Mujeres .....	5.929
<b>TOTAL .....</b>	<b>115.030</b>

C) Desocupados parciales, es decir, aquellos que a pesar de tener ocupación fija, sólo trabajaban algunos días a la semana o, sin tenerla, realizaban algún trabajo eventual con más o menos regularidad:

Varones .....	34.660
Mujeres .....	954
<b>TOTAL .....</b>	<b>35.614</b>

D) Desocupados periódicos o de temporada, es decir, aquellos que, habitualmente se ocupaban de trabajos tales como la recolección de cosecha, terminados los cuales no efectúan,

<sup>30</sup> Diario de Sesiones; Cámara de Diputados de la Nación; 27/6/34; T. II.

<sup>31</sup> La Vanguardia; 21/6/1932.

normalmente, ningún otro trabajo lucrativo:

Varones .....	34.257
Mujeres .....	291
TOTAL .....	34.548

De todo esto resultan los siguientes cuadros:

GRUPO	%SOBRETOT. DE VARONES	%SOBRETOT. DE MUJERES	%SOBRETOT. DE DESOCUP.
A	43,40	61,30	44,60
B	34,50	32,00	34,41
C	11,20	5,15	10,65
D	10,90	1,55	10,34
	100	100	100
	315.473	18.524	333.997
	94,50	5,50	100

### RELACIONES EXISTENTES ENTRE EL NUMERO DE DESOCUPADOS Y LA CIFRA DE LA POBLACIÓN.-

Divisiones geográficas	Población desocupados	Cantidad total	% Sob.	% Sob.
Bs.As. (Pcia)	3.162.000	88.936	2,81	26,60
Cap. Fed.	2.195.000	87.223	3,97	26,15
Santa Fe	1.368.000	44.272	3,24	13,29
Córdoba	1.111.000	29.243	2,63	8,75
Entre Ríos	628.960	20.230	3,22	6,05
Territ. Nac.	576.230	13.898	2,41	4,16
Mendoza	445.492	10.715	2,41	3,21
San Juan	181.289	7.982	4,40	2,39
Sgo. Estero	399.844	7.845	1,96	2,35
Corrientes	448.700	5.592	1,24	1,68
San Luis	171.095	5.512	3,23	1,65
La Rioja	100.359	3.247	3,24	0,97
Tucumán	461.006	3.180	0,69	0,91
Catamarca	130.639	2.717	2,09	0,82
Jujuy	97.491	1.744	1,79	0,52
Salta	181.109	1.666	0,92	0,50
TOTAL:	11.659.214	337.997	2,68	100.-

### Detalle territorios nacionales:

Gobernación	Nro de desocupados
Chaco	4.108
Chubut	518
Formosa	632
La Pampa	5.914
Misiones	744
Neuquén	426
Río Negro	942
Santa Cruz	614
TOTAL:	13.898

Sin datos: Tierra del Fuego y los Andes.

Fuente: Departamento Nacional del Trabajo. La desocupación en la Argentina, 1932. Informe del Jefe del Censo Nacional de Desocupados; José Figuerola, Bs. As.; 1933.

En cuanto a la relación desocupación-nacionalidad, después de los argentinos -225.262 desocupados- la mayor cantidad correspondía a italianos y españoles, 41.423 y 28.763 respectivamente; importante también era la cantidad de desocupados polacos (9.514), inmigración que había experimentado un gran incremento en los años veinte.

Clasificándolos por actividades, el sector de trabajo agrícola-ganadero, que comprendía a jardineros, horticultores, obreros, peones de campo y de granja, quinteros, braceros, jornaleros sin especialidad pero que preferentemente se dedicaban a tareas agrícolas ganaderas, alcanzaba la cantidad de 148.558 desocupados, un 44,48 por ciento del total.

En el otro sector importante, que englobaba a la industria, transporte y servicios portuarios, los desocupados eran 124.590, es decir, un porcentaje del 37,28 %. De dicho total, 90.104 eran los desocupados de la industria y 34.468 los pertenecientes a transportes y servicios portuarios.

Ahora bien, las industrias más afectadas por el paro eran: construcción: 39.463 desocupados; confección, vestido y tocado: 9.605 y

metalurgia: 7.192. También eran apreciables las cifras pertenecientes al sector comercio <sup>32</sup>.

La cantidad de 333.997 desocupados conformó a pocos, entre ellos al poder ejecutivo que minimizó el problema del paro al expresar que tal cifra sólo representaba el 2,40 % de la población total del país.

Los parlamentarios socialistas esgrimieron contundentes razones para afirmar que dicha cifra no era reflejo fiel de la situación; señalaban que las cifras dadas para la ciudad de Buenos Aires estaban muy por debajo de la realidad; que cuadradas enteras de la ciudad no habían sido censadas; que muchos millares de semi-desocupados no figuraban como tales.

Lamentaban la ausencia de estadísticas porque esto no ayudaba a esclarecer mejor el problema, ya que poco o nada se había hecho para, por lo menos, tener una cifra aproximada. Observaban también que cuando dichas estadísticas se realizaban no alcanzaban a ser completas, siendo, además, "tendenciosas en ciertos medios y que obligaban a tratar a tientas asuntos de mucha magnitud".

Aportaban otros datos que reflejaban claramente la profundidad de la depresión y, por lo tanto, la alarmante falta de empleo:

- Gran descenso de la venta en tiendas y almacenes.

- Disminución de las cargas ferroviarias.

- Declinación de la construcción.

- Aumento del delito y la prostitución.

- Descenso de la corriente inmigratoria.

- Decrecimiento de las tasas de natalidad y nupcialidad <sup>33</sup>.

El último de estos datos lo corrobora Alejandro Bunge en 1934; dice que, además de la

interrupción de la inmigración, se observa una disminución del crecimiento vegetativo. De 34 nacimientos por cada mil habitantes en 1923, se produce un paulatino descenso hasta 1933, en que llega al 26 por mil.

La mortalidad desciende también apreciablemente, de 14,79 a 11,61. Pero, con todo, como el descenso de la natalidad es mayor, resulta que baja también el crecimiento vegetativo.

*"No se trata de saltos sino de una tendencia inalterable, que revelan las cifras de los once años transcurridos de 1923 a 1933, período suficientemente extenso para revelar una tendencia. Este fue de 19,18 por mil en 1923 y ha descendido, poco a poco, a 14,29 en 1933 "* <sup>34</sup>.

Ahora bien, en las reuniones realizadas en ambas cámaras del Congreso Nacional en las que se trató el proyecto de levantamiento de un censo de desocupados para todo el país, se constituyó en lugar común, para quienes participaron de los debates, referirse acerca de la carencia de toda estadística respecto a la proyección del problema de la desocupación y a su intensidad en las diferentes zonas del territorio nacional y, sobre todo, en los centros más poblados, donde podría ser mayor el número de desocupados. Por ello, por no tener estadísticas y carecer de información precisa hacia falta un censo, pero ¿cómo hacerlo si el otro problema acuciante era el de no contar con los fondos necesarios? Entonces había que gastar lo menos posible, utilizando para tal fin las dependencias nacionales, sobre todo el Registro Nacional de Colocaciones, además de los registros civiles y el correo.

Pero en Argentina la situación no se daba como en muchos países de Europa y en los Estados Unidos donde las cifras de la desocu-

<sup>32</sup> Ver Departamento Nacional del Trabajo. Informe del director del censo de desocupados y cifras de población. Bs. As.; 1933. También: B.D.N.T. Informe Mensual; noviembre de 1932.

<sup>33</sup> Congreso Nacional. Diario de Sesiones; Cámara de Diputados. T. III, 1933.

<sup>34</sup> BUNGE, Alejandro: "Un privilegio argentino que tiende a desaparecer"; en *Revista de Economía Argentina*; Nro 192, junio 1934.

pación se llevaban al día y se publicaban todas las semanas estadísticas interesantes que permitían conocer el problema y saber cual era la cantidad de personas sin trabajo y la cantidad de obreros registrados que recibían subsidios del Estado. Por otra parte, y esto dicho con palabras del entonces Presidente del Departamento Nacional del Trabajo, Dr. Bullrich, la colocación de obreros resultaba difícil porque faltaba una buena organización en todo el país que permitiera distribuir a los trabajadores de acuerdo con las necesidades de cada región.

La ley 9.148, sancionada en noviembre de 1913, establecía que debían organizarse agencias oficiales de colocaciones en las provincias y territorios, pero sus disposiciones no se habían cumplido, razón por la cual se había privado al Departamento Nacional del Trabajo de los elementos necesarios para obtener los informes y cumplir su función.

Tales informaciones y estadísticas podrían haber sido suministradas por el Departamento Nacional de Trabajo si se hubieran cumplido las disposiciones de la ley citada y si no hubiera sido tan lento el desenvolvimiento del Departamento en cuanto a sus funciones, atribuciones y creación de nuevas dependencias<sup>35</sup>.

Frente a tales deficiencias se explica el apuro de algunos legisladores por acelerar el trámite de la ley; por ejemplo Bogliolo cuando pide el pronto despacho de su proyecto, pues la Comisión Interparlamentaria carecía de las estadísticas necesarias para tomar medidas en defensa de los desocupados. "Yo mismo,

*cuando quise estudiar el problema de la desocupación, me encontré con que en el país se carecía en absoluto de información fehaciente, por lo que presenté este proyecto*".

O cuando las discusiones se prolongaban en "minucias y detalles", según Repetto, que se impacientaba con la demora -aunque se estuviera discutiendo si en la ficha censal se debía o no poner la nacionalidad-. En las palabras de Repetto queda clarificado que tipo de censo querían realizar los legisladores que integraban la Comisión Interparlamentaria:

*"Quiero hacer notar que no se trata de un censo completo ni perfecto. La Comisión Interparlamentaria se ha visto en la necesidad de comenzar dando este paso, que considero fundamental, porque no sólo se ignora cual es el número de desocupados en el país, sino que ocurre algo más grave aún: el Departamento Nacional del Trabajo no tiene ni siquiera una impresión de cuales son las regiones del país más azotadas por la desocupación; no se sabe si la desocupación mayor está en Buenos Aires o Catamarca, o Entre Ríos o Santa Fe"*.

*"De lo que se trata ahora es de establecer primeramente la distribución geográfica de la desocupación de una manera rápida, gruesa, a fin de saber por donde se ha de empezar a ejecutar el largo plan de trabajo de las Comisiones"*.

Más adelante pedía a sus colegas que no fueran tan exigentes con los detalles de este censo porque ni el tiempo ni los recursos disponibles permitirían realizarlo.

En conclusión, se trataba de obtener una idea general de la distribución de los desocupados en el país. *No se trataba "de saber con toda precisión el número de desocupados"*.\*

<sup>35</sup> Respecto a la falta de instituciones destinadas a poner en contacto la oferta y la demanda durante el período de la Argentina agroexportadora, ver nuestro artículo "Desocupación, subocupación. Trabajo estacional, trabajo intermitente. De la crisis del 90 a la Primera Guerra Mundial"; en *Mercado de Trabajo y Paro Forzoso*; p.p 18 a 20. Estudios - Investigaciones. Publicación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP. 1990.

\* El subrayado es nuestro

El diputado Bunge completaría las afirmaciones de Repetto diciendo que este primer censo de desocupados era una simple investigación de *"orientación para llegar, con progresiva aproximación, a la esfera real. Es una simple orientación por cuanto carecemos de órganos permanentes de contralor, la única posibilidad es un perfeccionar progresivamente el registro estadístico de los desocupados que tengan a bien allegarse a alguna forma a los investigadores"*<sup>36</sup>.

Con tales antecedentes podrían haberse dado otros resultados?

## VI.- La Junta Nacional para combatir la desocupación.

La Junta Nacional para combatir la desocupación fue una de las medidas más importantes tomada por el Gobierno después del levantamiento del censo de 1932. En realidad, este organismo provino de un proyecto del bloque socialista en agosto de 1933, y con bastante demora -un año- fue creado por la ley 11.896/34.

Sus objetivos inmediatos eran:

1- Organización de la asistencia inmediata de los desocupados.

2- Proyección de un plan de acción nacional para afrontar la resolución de este problema.

3- Organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y proporcionarlo a los desocupados.

El plan proyectado consistía en:

1- Procurar dicha asistencia fijada en los objetivos inmediatos.

2- Facilitar la traslación de obreros, jornaleros o peones sin trabajo desde las zonas donde existieran ofertas de brazos a las zonas donde

se careciera de las mismas.

3- Adiestramiento de los desocupados sin profesión.

4- Auspicio de medidas de gobierno que se tradujeran en mayor demanda de trabajo.

5- Estudiar la manera práctica de establecer colonias agrícolas.

6- Concentración en campos especiales de los desocupados sin aptitudes o deseos de trabajar<sup>37</sup>.

## Plan de asistencia social.

1- Crear un taller en un galpón de Puerto Nuevo para reeducación de obreros.

2- Supresión de los campamentos de desocupados.

3- Traslado de braceros desde el sur de Santa Fe, Buenos Aires y otras zonas del litoral a la cosecha de algodón en el Chaco.

4- Creación y estímulo de obras públicas.

5- Colonización agrícola por parte de los desocupados en Santiago del Estero.

Los primeros trabajos de la Junta se basaron en:

1- Los datos del censo de 1932.

2- La creación de juntas locales contra la desocupación.

3- En la obra desarrollada por la Comisión de Asistencia Social a los desocupados (creada por decreto de 11 de marzo de 1932)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Junta Nacional para combatir la desocupación; Memoria año 1936.

<sup>38</sup> Sobre la base de este decreto el Poder Ejecutivo Nacional dictó otro, en abril de 1933 creando el Patronato Nacional de desocupados. Tendría a su cargo, como misión especial y primordial, la asistencia a los desocupados en todo el territorio de la República, facilitando albergue, vestuario y alimentación, siempre que los asistidos retribuyeran obligatoriamente esta asistencia mediante la prestación de trabajo útil en la forma que estableciera el Patronato. Funcionaba bajo la superintendencia y contralor del Presidente del Departamento Nacional del Trabajo.

<sup>36</sup> Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación. T. III. 24/6/32.

La Junta continuó con los censos y obtuvo resultados cuya exactitud era discutible. El segundo censo se concretó durante el primer semestre de 1935 y la cifra de desocupados obtenida fue de 90.000 personas. El tercero de los censos levantados se realizó en el segundo semestre de dicho año y su resultado fue 65.000 desocupados. En 1936 se levantó el cuarto y último censo comprobándose que la cantidad de gente sin trabajo se había reducido a 45.000 personas.

En diferentes informes oficiales, especialmente en los provenientes de la junta, resulta manifiesta la intención de encontrar causas plausibles de las reducidas tasas de desempleo brindadas por los censos realizados. Estimaban que la principal de dichas causas residía en la "natural" resistencia de las personas desocupadas a nuevas inscripciones por temor a ser considerados vagabundos habituales, o por vergüenza a mostrar su situación, o por no haber encontrado ocupación luego de su primera inscripción.

Tan pueril interpretación también se manifiesta en juicios vertidos respecto a las causas de la desocupación; por ejemplo, en el informe del Vice Presidente de la Junta presentado en la Conferencia Nacional de Coordinación del Trabajo, realizada en Mendoza entre los días 18 y 25 de marzo de 1939.<sup>39</sup>

1- Acumulación de empleo por parte de una persona.

2- Auge del trabajo femenino que, en forma paralela, ocasiona la inactividad forzosa del hombre.

3- Jubilados que continúan trabajando.

4- Inmigración excesiva e inconveniente.

5- Estancamiento de la población en las grandes ciudades.

6- Empleomanía (afán por el empleo público).

7- Fallas del régimen aduanero.

Ninguna de ellas valederas como causa de la desocupación, ni entonces, ni en el presente.

Más interesante y serio es, al respecto, el informe elevado al entonces Ministro del Interior Diógenes Taboada, en enero de 1938.

Comienza el mismo señalando que la desocupación en la Argentina podría ser reducida a mínimas expresiones si se lograra hacer coincidir la acción de las autoridades federales y las provinciales, con el objeto de regular la oferta y la demanda de trabajo en el territorio de la Nación. Agrega que esta medida permitiría ofrecer a grandes núcleos de obreros no especializados, la oportunidad de hallar siempre ocupación remunerada.

Se refiere luego a los desocupados rurales y dice que, en cuanto a éstos, la cuestión más importante por su magnitud y trascendencia está muy vinculada a una obra de gobierno que no ha sido considerada en conjunto como expresión de un estado social que debe ser sustituido por un sistema político económico destinado a crear una clase de productores autónomos, propietarios de sus tierras, que así quedarían vinculados por poderosos motivos a la suerte del país. También se refiere al fenómeno de la despoblación de *"los campos, que no tiene explicación en nuestro país, notándose aquí la falta de un plan racional de explotación del suelo"*.

Ahora bien, debemos destacar que cuando se escribe este informe -enero de 1938- la crisis de los primeros años treinta había comenzado a ser superada a mediados de la década. El problema se radicaba ahora en una nueva crisis, de carácter agrario que tuvo considerable repercusión porque aceleró un proceso que venía perfilándose desde comienzos del siglo: El éxodo de la población rural hacia los centros

<sup>39</sup> Junta Nacional para combatir la desocupación. Memoria, años 1938/39.



urbanos.

No existe ninguna duda que la migración masiva de nativos no comenzó antes de los años 1935/36, pero es necesario aclarar que este proceso también alcanza su intensificación a partir de 1938 y esto tiene mucho que ver con problemas que, desde dicho año, afectaron al sector agrícola.

La crisis de 1930 había producido una fuerte baja, como ya sabemos, en los precios de exportación pero no afectó en los años siguientes a la expansión de la agricultura y, por consiguiente, su impacto se retrasó en cuanto a la ocupación de dicho sector. Fue así como el área dedicada a los cultivos continuó expandiéndose hasta 1937, año en que su participación en el total de la población económicamente activa alcanzó su punto más alto en la historia argentina. Pero a partir de ese momento, y en el transcurso de los siete años siguientes, experimentó la más rápida y profunda reducción<sup>40</sup>.

Esta precipitada declinación fue causada, entre otros factores, por una transición de la agricultura a la ganadería. Para apreciar la dimensión de esta redistribución para el uso de la tierra, es necesario tener en cuenta que, entre 1937 y 1947, la región pampeana dedicó siete millones más de hectáreas a vacunos y ovinos, superficie que restó a las sementeras de granos, implicando este cambio, menos ocupación y también menos valor reducido por unidad de superficie, factores ambos de efecto despoblador<sup>41</sup>.

La reducción fue de 660.000 obreros, cifra que representa un 25 % de la mano de obra agrícola total, de acuerdo con el censo de 1937.

Otro cambio importante acompañó a la

transición hacia la ganadería: una considerable caída de los tipos de agricultura de subsistencia y otros menos capitalistas que pudieron subsistir. La expulsión de mano de obra agrícola y la agricultura no comercial o menos rentable, fueron más promocionadas en las regiones periféricas (62% de la población agrícola expulsada).

Pero esta problemática no nos corresponde de tratarla aquí, ya que constituirá parte de un próximo trabajo en vías de concreción.

No obstante, estimamos conveniente destacar, respecto al informe de la Junta enviado al Ministro del Interior, la permanencia en el mismo de ciertas constantes comunes ya reflejadas en anteriores publicaciones oficiales:

- La falta de conexión entre oferta y demanda basada en la comprobación de que, en general, la desocupación se mantiene por ausencia de una organización oficial encargada de dirigir los núcleos de desocupados que se congregan en determinadas zonas hacia los lugares donde se requerían brazos.

- El no cumplimiento de compromisos del país ante organismos internacionales respecto a la obligación de enviar periódicamente a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), datos estadísticos sobre desocupación.

- La no exactitud de las cifras de los censos realizados, que no habían expresado verdaderamente el grado de desocupación en el país.

A partir del año 1937 no se levantan más censos de desocupados y se inician estudios tendientes a determinar el grado de ocupación en la gran industria, es decir, la reabsorción de la mano de obra, cuya principal causa se encuentra en el notorio repunte de las actividades industriales desde 1934, fecha en que se desvanecen los vestigios de la crisis económica mundial del trienio anterior.

La manifestación externa más visible de la

<sup>40</sup> GERMANI, Gino: "El surgimiento del peronismo; el rol de los obreros y de los migrantes internos"; en *Desarrollo económico* Nro 51; 1973.

<sup>41</sup> GIBERTI, Horacio; *El desarrollo agrario*; EUDEBA, Bs. As.; 1970.

recuperación económica fue la reabsorción de la mano de obra que, por causa de la crisis, había quedado sin ocupación. La gran industria, paulatinamente, fue reincorporando los brazos que habían quedado desocupados desde 1931 hasta 1933, y en el curso de los últimos años, el nivel de ocupación del año 1929 había sido rebasado, hasta alcanzar casi un 34% sobre la cantidad de obreros y empleados ocupados en los grandes establecimientos industriales<sup>42</sup>.

Pero aun restaban dos asignaturas pendientes:

- a) El problema de las agencias de colocaciones.
- b) Los seguros de desempleo.

## VII- El problema de las agencias de colocación.

Respecto a los seguros sociales y su evolución en los países europeos, ya nos hemos referido someramente en un anterior trabajo nuestro<sup>43</sup>. Resta profundizar su tratamiento y estudiar su repercusión en la Argentina. Ambos problemas habían merecido la atención en varios congresos realizados en relación con el paro forzoso. El primero de ellos tuvo lugar en Milán y fue organizado por la "Società Umanitaria" de dicha ciudad, en 1906. Participaron del mismo, delegados obreros y estudiosos interesados en el tema. En dicho Congreso hubo acuerdo en crear como remedio a los males proporcionados por el paro forzoso:

- a) Oficinas de colocación obrera donde su instalación fuese posible.
- b) Seguros de desempleo, preferentemen-

te obligatorios, con costo repartido entre trabajadores industriales y el Estado.

En este trabajo no nos ocuparemos de los seguros de desempleo; sí, en cambio, de las oficinas de colocación obrera o agencias de colocaciones. Las mismas debían ser consideradas, según se entendió entonces, como uno de los medios más eficaces para acercar la oferta a la demanda de trabajo.

Debía desecharse a las agencias privadas por los deplorables abusos que cometían; recurrir en cambio a las agencias de colocaciones públicas, dirigidas por consejos con la participación de representantes de obreros y patrones.

Se estimó que sin la condición de su gratitud no podía obtenerse un buen funcionamiento; por otra parte, se acordó que su acción sería más eficaz prestando un buen servicio de información y publicidad sobre los patrones y obreros, como así también de asistencia a los parados.

También mejoraría su rendimiento por medio de una red de comunicaciones sólidamente establecida entre diversas oficinas distribuidas en una vasta extensión territorial, permitiendo así los más rápidos desplazamientos de la mano de obra<sup>44</sup>.

El problema de la colocación continuó debatiéndose en oportunidad de la realización del Congreso de 1910, en París. El ponente general sobre el tema fue Alessandro Schiavi, quien fuera Secretario del Congreso de Milán 1906), desempeñando ahora la dirección de la Sección de Trabajo de la Società Umanitaria. Según su opinión, una Oficina de colocaciones moderna debería establecer ciertas premisas que le permitiera realizar una labor rápida, exacta y ordenada. Se consideraban modelos para

<sup>42</sup> *Departamento Nacional del Trabajo*; Boletín interno Nro 220-221-222; Epoca VII; año 1939.

<sup>43</sup> *El paro forzoso en la Argentina agroexportadora*; Bs. As. CEAL, 1988.

<sup>44</sup> *Le Chomage*; Publié sous les auspices de la Società Umanitaria; Paris V. Giard E Briene.

imitar los adoptados por Suiza, Alemania e Inglaterra <sup>45</sup>.

En dicho Congreso hubo entendimiento que, en general y por el momento, la iniciación y sostenimiento de las Bolsas de Trabajo a Oficinas de Colocación debían emprenderse por medio de las municipalidades y autoridades provinciales <sup>46</sup>.

Las primeras Oficinas de colocaciones públicas fueron instituciones comunales que, entre 1900 y 1910, comenzaron a desarrollarse particularmente en Alemania, Austria, Noruega, Los Países Bajos, Suecia y Suiza.

En 1909 se instituyó por ley en Gran Bretaña el primer sistema nacional de oficinas de colocación pública dependiente directamente del Estado. Este ejemplo fue adoptado por los países anteriormente mencionados y otros, en el entendimiento de que tales oficinas debían transformarse en instituciones del Estado o, por lo menos, estrechamente controladas por éste.

Al mismo tiempo funcionaban numerosas instituciones de colocación gratuitas, debido a la iniciativa privada, generalmente organizaciones patronales o de obreros, en algunas ocasiones de carácter mixto.

En cuanto a las oficinas de colocaciones pagas, las mismas tendían a desaparecer en los años inmediatos siguientes a la Primera Guerra Mundial. Al respecto, cabe destacar que, por disposición del Tratado de Versailles, el trabajo no debía ser considerado como un artículo de comercio. Además, la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Washington en 1919, había recomendado a los países miembros de la OIT a tomar las medidas necesarias a los efectos de prohibir la creación de empre-

sas de colocación con fines lucrativos.

Otra tendencia manifiesta en algunos países ex beligerantes fue la de hacer obligatoria, tanto para los empleadores en busca de mano de obra como para los obreros en procura de empleo, recurrir a los servicios públicos de colocación.

Quizá habría que vincular esta medida con los problemas generados por la desmovilización al finalizar la Primera Guerra Mundial. <sup>47</sup>

### VIII- El problema de la colocación en Argentina.

El tema de las agencias de colocaciones está íntimamente vinculado al mercado de trabajo y al paro forzoso.

El mercado de trabajo en el país se constituyó, fundamentalmente en base a la mano de obra extranjera (salvo algunas excepciones dadas en ciertas industrias regionales, por ejemplo la del azúcar. También corresponde la excepción, por lo menos en su comienzo, para una industria calificada de la época, la gráfica).

Esto nos lleva a los años inmediatamente previos a la inmigración masiva proveniente de Europa cuando en 1872 se crea, por decreto, la Oficina de Trabajo con el propósito de poner rápidamente en contacto la oferta con la demanda de trabajo. Esta oficina emitía mensualmente boletines que estadísticamente contenían el género, número y sueldo de los trabajadores solicitados; además de los contratados y colocados. Dichas informaciones eran remitidas a las agencias de informaciones en Europa. Con su creación se procuraba también cortar con un abuso, el de la multiplicación de agencias particulares de conchabo que explotaban al inmigrante, de tal forma que era frecuente encontrar en la prensa de la época referencias al

<sup>45</sup> LAVIGNE, A de y HENRY, Paul; *Le Chomage; causes, conséquences, remèdes*; Paris, Librairie de Sciences Politiques et sociales, 1910.

<sup>46</sup> Vizconde de Eza, *El problema del paro forzoso*; Madrid, 1911.

<sup>47</sup> Bureau International du Travail; Gêneva, 1922.

respecto.

En cuanto al funcionamiento de estas agencias privadas, que constantemente aumentaban de número con el correr de los años, resulta evidente la preocupación del Ministerio del Interior, reflejada en el proyecto de "Ley Nacional de Trabajo" de 1904, y del Departamento Nacional del Trabajo que, desde su creación, realizó diversas investigaciones relativas a la intermediación en el contrato de trabajo, un aspecto más de la explotación a que eran sometidos los trabajadores, quienes debían pagar una suma importante en concepto de comisión para procurarse un trabajo, cantidad que, en muchas ocasiones, debían abonarla con anterioridad a su colocación.

Los reclamos contra los abusos de las agencias de colocaciones privadas eran diarios y ocupaban la atención del Departamento Nacional del Trabajo. Es por ello que, en 1912, al entrar en vigencia la Ley Orgánica Nro 8.999 de esta institución, se amplió su intervención a través de su Dirección de Inspección.

El artículo 5to de dicha ley contenía dos disposiciones sobre la oferta y la demanda de brazos:

- 1) La creación de un registro de colocaciones para obreros.
- 2) La inspección y vigilancia de las agencias particulares de colocaciones.

La ley de organización y reglamentación de las agencias de colocaciones fue sancionada el 25 de septiembre de 1913. Disponía la creación de agencias públicas y gratuitas y el funcionamiento de dos de ellas en la ciudad de Buenos Aires; una en cada capital de provincia y territorios nacionales; además dos, de menor categoría, en Rosario y Bahía Blanca respectivamente.

De acuerdo a la ley, debían recibir apoyo económico del Estado, siempre y cuando se sometieran a la fiscalización e inspección del

Departamento Nacional del Trabajo; aunque vale aclarar que tal ayuda nunca llegó a concretarse.

La ley también comprendía a las agencias particulares.

El 28 de agosto se sancionó la ley 9.661 que, en cierta manera, era complementaria de la anterior ya que tenía en cuenta las situaciones no previstas por esta. En sus contenidos puede apreciarse la función principal de esta ley: evitar la explotación de los trabajadores por parte de las agencias particulares y sancionar a éstas cuando tal explotación se comprobara.

Pero tanto la ley 9.148 de 1913, como la 9.661 de 1915, no lograron erradicar a las agencias privadas. Estas continuaron por largo tiempo funcionando y lucrando con la desocupación del sector más necesitado. Sin embargo, en algo mejoró la situación al obligarlas, en parte, a cumplir con las leyes, desapareciendo así los procedimientos dolosos más generalizados.

Además, siguieron primando en el mercado de trabajo respecto a la cantidad de personas colocadas, sobre todo durante los meses de la cosecha de trigo y de maíz por la gran demanda de trabajo que producían. Por ejemplo, en 1914, lograron empleo para 59.656 trabajadores, mientras que el Registro Nacional sólo ubicó a 28.667. Parecido comportamiento ofrecieron las cifras correspondientes a 1916, año de gran desocupación durante el cual, la oficina nacional colocó a 22.858, en tanto las agencias privadas ubicaban a 35.100 individuos.

Cabe destacar que, de esta última cantidad, 19.105 pertenecían al servicio doméstico manteniendo una constante en el tipo de calidad ocupacional que ofrecían las agencias.

Durante los años veinte, distintas medidas tomadas por los poderes públicos lograron la disminución del número de las agencias particulares y revertir las cifras de colocación a favor del Registro Nacional. Esta tendencia se

mantuvo en el transcurso de la gran depresión, llegando a superar holgadamente a las agencias privadas en el número de trabajadores colocados, pero estas últimas continuaban obteniendo pingües beneficios con el cobro de comisiones por prestación de servicios. Además, seguían engañando a incautos postulantes de empleo.

Tal situación hizo crisis en oportunidad del debate promovido en la Cámara de Diputados de la Nación, con motivo de la interpelación al Ministro de Obras Públicas acerca del problema de la desocupación y sus remedios; el diputado Castiñeiras denunció que los obreros ocupados por los contratistas y empresarios particulares que trabajaban para el Estado, eran víctimas de una infame explotación, tanto al ingresar a las obras como durante el tiempo que permanecían trabajando en las mismas.

Según el diputado socialista, los contratistas que trabajaban por orden del Estado, no tomaban directamente al personal que necesitaban, sino que daban la tarea a un intermediario que tomaba bajo su responsabilidad todo lo concerniente a la provisión de brazos para las obras. Cuando tal procedimiento se daba, el contratista se veía obligado a establecer un sistema llamado "rodaje del personal", consistente en hacer desfilar por una obra la mayor cantidad posible de obreros. Si necesitaban, por ejemplo, 200 hombres en el transcurso de dos meses, se utilizaban de 400 a 600. El método para asegurar el "rodaje" era sencillo: cada día y con cualquier pretexto, se despedía a varios obreros. El intermediario que proveía operarios al contratista, cobraba a cada uno de ellos una prima para proporcionarle trabajo. Esta variaba de 5 a 20 pesos, que el obrero pedía prestado u obtenía mediante la venta de algún objeto personal.

Castiñeiras demostró también que el empresario explotaba al obrero ocupado. La

licitación para obras públicas establecía como causa contractual -y por lo tanto inviolable- que los obreros ocupados percibieran un salario mínimo de \$ 6,40 por día, actualizado al que regía en la zona donde se realizaba la obra. Pero la realidad era que, una vez obtenida ésta, abonaban a sus obreros 4 pesos. Como nadie controlaba los montos de pagos de haberes, el empresario obtenía sin riesgos una ganancia extra.

Para terminar con esta situación proponía las siguientes medidas:

1) Obligar al empresario que obtuviera obras del Estado a solicitar los trabajadores necesarios al Registro Nacional de Colocaciones.

2) La Contaduría General de la Nación no liquidaría órdenes de pago sin previa notificación del Registro.

Esta denuncia provocó el replanteo de la cuestión referente a las agencias de colocaciones.

La ley 9.148 de 1913 había sido un avance significativo en la materia, pero jamás se había cumplido. De allí la necesidad de un nuevo proyecto con la finalidad de ampliar los beneficios y cumplimentar el artículo 1ro de dicha ley, que disponía la creación de agencias de colocaciones.

Se trataba también de cumplir con el compromiso adquirido en la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Washington en 1919, que aconsejaba la supresión de las agencias particulares<sup>48</sup>.

En el transcurso del año 1934 se sancionaron las leyes 12.101 y 12.102 sobre Registro Nacional de colocación y agencias particulares de colocaciones respectivamente.

En julio de 1934, en ocasión de considerar-

<sup>48</sup> Una minuciosa relación de la Conferencia Internacional del Trabajo de Washington en: Alejandro M. Unsain; *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo Nro 15*; febrero de 1920.

se el despacho de la Comisión de Legislación del Trabajo que culminaría con la sanción de las leyes citadas, el diputado Moret volvió a denunciar el caso de las agencias particulares. Dijo que la colocación de trabajadores había sido dejada a la iniciativa privada y se había transformado en un comercio. Ratificó lo que tantas veces se había dicho respecto a que tal comercio había sido condenado en las conferencias internacionales sobre cuestiones de trabajo de 1919 y 1933, y que en ésta última se había votado un proyecto para la supresión de las agencias particulares, pero que esta política había sido neutralizada en la Argentina.

La solución al problema de la colocación obrera continuó, por un tiempo más, siendo una asignatura pendiente.