

LA SOCIEDAD DEL TRABAJO

MIRTA ZAIDA LOBATO y JUAN SURIANO
(Compiladores)

LA SOCIEDAD DEL TRABAJO

Las instituciones laborales
en la Argentina (1900-1955)



Suriano, Juan

La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955) / Juan Suriano y Mirta Zaida Lobato. - 1a ed. - Buenos Aires : Edhasa, 2013.

368 p. ; 22,5x15,5 cm.

ISBN 978-987-628-279-6

1. Instituciones Políticas. I. Mirta Zaida Lobato
CDD 320.6

Diseño de tapa: Juan Balaguer y Cristina Cermeño

Primera edición: marzo de 2014

© Juan Suriano y Mirta Zaida Lobato, 2014

© Edhasa, 2014

Córdoba 744 2° C, Buenos Aires

info@edhasa.com.ar

<http://www.edhasa.com.ar>

Avda. Diagonal, 519-521. 08029 Barcelona

E-mail: info@edhasa.es

<http://www.edhasa.com>

ISBN: 978-987-628-279-6

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Arcángel Maggio-División Libros

Impreso en Argentina

Índice

Introducción. Trabajo, cuestión social e intervención estatal	9
<i>Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano</i>	

Primera parte Conflictos laborales e intervención estatal

La acción del Departamento Nacional del Trabajo frente a los conflictos laborales en los ferrocarriles y su intervención en la gran huelga de 1917	57
<i>Silvana Alejandra Palermo</i>	

Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán	85
<i>Alejandra Landaburu</i>	

El Estado y las huelgas marítimas entre 1890 y 1920	105
<i>Laura G. Caruso</i>	

Segunda parte La mediación laboral estatal en las provincias

Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946	131
<i>Mariana Garzón Rogé</i>	

Trabajadores, Estado y derechos. El Departamento Provincial del Trabajo tucumano durante la década de 1930	155
<i>María Ullivarri</i>	

El tratamiento estatal de la “cuestión obrera” en Córdoba, 1930-1943	177
<i>María José Ortiz Bergia</i>	

La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930	199
---	-----

Susana Piazzesi

Tercera parte

Hacia la transformación de las políticas laborales

El Departamento Nacional del Trabajo y la influencia antiliberal en los años treinta.....	223
---	-----

Mariela Rubinzal

La División Estadística y su conversión en Dirección de Estadística Social del Consejo Nacional de Posguerra, 1932-1945.....	241
--	-----

Hernán González Bollo

La Secretaría de Trabajo y Previsión y el mundo indígena. El rol de los delegados indígenas en la norpatagonia	267
--	-----

Enrique Mases

¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La Ley de Accidentes de Trabajo en la Argentina, 1915-1955.....	293
---	-----

Karina Inés Ramacciotti

José María Freire, de secretario a ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión	319
--	-----

María Paula Luciani

Conclusión. Del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo: conformación y metamorfosis de las instituciones laborales	335
--	-----

Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano

Bibliografía.....	347
Siglas y abreviaturas.....	361
Los autores	363

Introducción

Trabajo, cuestión social e intervención estatal¹

Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano

El propósito de este libro es analizar el proceso de formación, evolución y transformación de las agencias estatales relacionadas con el mundo del trabajo en la Argentina. El recorrido temporal abarca desde la creación en 1907 del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), pasando por la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) que lo reemplazó en 1943, hasta la constitución del Ministerio de Trabajo (MT), creado durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón, de acuerdo con la Ley Orgánica de Ministerios en julio de 1949.

Para pensar las agencias del Estado relacionadas con el mundo del trabajo, examinaremos la estructura de las instituciones laborales a partir de la constitución de un cuerpo de funcionarios y expertos; de las acciones e ideas desarrolladas por ellos; de los conocimientos adquiridos y requeridos para el cumplimiento de su función; de las dificultades de tipo financieras, de competencia institucional, política y territorial que debieron enfrentar; de la extensión de las estructuras burocráticas y las rutinas administrativas; de la organización de nuevas áreas de gestión, así como de la producción y edición de informes y publicaciones periódicas. El análisis se ubica también en el contexto más amplio de los debates y circulación internacional de ciertas nociones sobre los modos de afrontar las cuestiones sociales y laborales y del desarrollo de algunas prácticas específicas de formación de especialistas o burocracias administrativas en el contexto nacional. Igualmente es importante establecer cuáles fueron

los vínculos establecidos con los organismos internacionales y la mayor o menor autonomía de las agendas creadas por ellos.

La idea central que recorre este trabajo es que los organismos estatales como el DNT, la STyP y el MT se fundaron con el objeto de resolver los problemas del mundo del trabajo y las relaciones laborales entre trabajadores, empresarios y el propio Estado. A su vez, estas instituciones se crearon y constituyeron como parte de una trama compleja y heterodoxa en la que se combinan mediaciones políticas y burocráticas, así como tensiones internas entre las demandas de la política, la conflictividad social y la construcción de un marco de regulaciones en el plano laboral. Entendemos que el trabajo se fue convirtiendo paulatinamente en una cuestión problemática y que a partir de ello se fueron organizando organismos especializados, que emergieron en el cruce entre las demandas de los actores involucrados y el interés de individuos y grupos que se ocupaban de las temáticas sociales y que con sus conocimientos y experiencias contribuían a crear esas instituciones.

Además, interpretamos el proceso de constitución del Estado como el complejo resultado de una combinación de prácticas administrativas, y que para comprender la lógica de su funcionamiento es fundamental analizar de modo exhaustivo cada una de las instituciones que la conforman y prestar atención a las diversas funciones suministradas. Para ello, es necesario diseñar, como ha sostenido pertinentemente Germán Soprano, “un mapa del Estado en el que se identifican [y se entrecruzan] una pluralidad de proyectos, agencias y funcionarios” (Soprano, 2010: 86). En este contexto, nos interesa delimitar la especificidad de dichas instituciones.

Precisamente, la creación de organismos estatales como el DNT/STyP/MT se inscribe en el contexto del proceso de construcción del Estado nacional, de la especialización de funciones y atribuciones y de la definición y delimitación de sus áreas de intervención. Esto implica que dichas atribuciones no están determinadas de antemano, sino que resultan de un complejo camino en el que, a partir de la participación de diversos actores, se establecen facultades, jurisdicciones, poderes, obligaciones y derechos. Éstos se delimitan, entonces, a partir de las demandas de la sociedad civil, la conformación de ideas y prácticas especializadas relacionadas con la emergencia, la visibilidad de cuestiones problemáti-

cas en el plano social, así como la circulación internacional de ideas que proponen soluciones específicas.

¿Cuál es la importancia de cada uno de esos factores en el desarrollo de la instauración del corpus de la legislación laboral, que se plasmaría en los derechos de los trabajadores? Nosotros les adjudicamos un lugar importante a las demandas de los trabajadores y a la conflictividad social en el proceso de intervención del Estado y de creación de políticas sociales. Un veterano funcionario del DNT como Alejandro Unsain sostenía: “En materia de legislación obrera los hechos suelen preceder al derecho...” porque “...las instituciones nacen espontáneamente en la vida. La ley recoge la iniciativa, la generaliza y le da carácter obligatorio”.² A su vez, otro miembro del mismo departamento, Alejandro Ruzo, planteaba la necesidad de modernizar la legislación y el derecho nacionales pues “fue con los movimientos [huelguísticos] de 1902 cuando la cuestión se nos muestra palpitante a la vista; no porque ella no existiera antes: sus causas son remotas, la cuestión nace cuando ellas se exhiben y los luchadores de las contiendas del capital y del trabajo muestran sus elementos”.³ El conflicto social aparece así como un motivador o disparador para la formulación de políticas sociales por parte de los gobiernos, con el objeto de preservar en una primera instancia el orden social. No obstante, una vez puestas en marcha estas políticas, que incluyeron la creación de instituciones especializadas, comenzaron a conformarse “colectivos de funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista organizativo” que intentaron motorizar políticas sociales de manera relativamente independiente de las presiones corporativas o políticas (Skocpol, 1989: 87).

Los intentos de resolución de los diferentes problemas sociales relacionados con la cuestión laboral implicaron la intervención de diversas instituciones estatales, políticas y civiles de la sociedad argentina. La constitución del Estado y de sus organizaciones, así como la delimitación de sus atribuciones y la asignación de las partidas presupuestarias necesarias para garantizar su funcionamiento, fueron el resultado de un largo proceso para definir las facultades que hoy nos permiten hablar de especialización de funciones, de instituciones laborales, de regulación del trabajo, de vigilancia, control y derechos.

Problemas laborales y acción estatal en la segunda mitad del siglo XIX

A lo largo de todo el siglo XIX, un problema importante que debieron enfrentar los gobiernos centrales fue la resolución de la creciente necesidad de brazos requeridos por la expansión de la economía. Los gobiernos provinciales intervinieron activamente para responder a esta cuestión, pero en épocas en que los enfrentamientos armados eran frecuente las necesidades de los estancieros chocaban con los intereses de los Estados por la presión militar que se ejercía sobre la población. Los problemas relacionados con el mundo del trabajo rural generaban una creciente alternancia entre ciclos de ocupación y desocupación debido a la existencia de una oferta de brazos a veces esquiva, en ocasiones porque las fuentes de subsistencia eran diversas y no siempre requerían de la subordinación al salario y al patrón, y en otras porque la demanda de trabajadores era más estacional. Estos problemas fueron resueltos relativamente por la intervención de las autoridades provinciales y locales y no pocas veces descansaron en la autoridad de los jueces de Paz.

Como ha señalado Eduardo Míguez, la autoridad en la campaña bonaerense descansaba en una autoridad civil –el juez de Paz– que contaba con una fuerza policial a sus órdenes, los delegados locales del juez y el comandante militar del partido (Míguez, 2005: 45). Esas intervenciones buscaban controlar a la población y se basaban en unos criterios prácticos con múltiples expresiones de abuso y la ausencia de reglas claras. Más allá de las leyes de conchabo existentes en todas las provincias, a lo largo del siglo XIX la clarificación de las reglas de juego vino de la mano del Código Rural, y fue la provincia de Buenos Aires un espacio experimental en muchos sentidos para las decisiones que luego se tomarían en el ámbito del gobierno nacional. La sanción del Código Rural en 1865 podría entenderse como un paso importante en la acción del Estado para establecer pautas claras en el mundo del trabajo rural. El código definía las atribuciones de los patrones y de los peones, el tipo de tareas en el campo, los horarios laborales, las retribuciones al trabajo –fueran ellas salariales o no–, el establecimiento de un contrato y la competencia de los juzgados de Paz. Castigaba a quienes eran considerados “vagos”, establecía un riguroso control de los “juegos de azar” y de los lugares de venta de bebidas “espirituosas”, como las pulpe-

rías, cafés, posadas y hoteles. Las reglamentaciones que obligaban al trabajador a trasladarse de un lugar a otro con una papeleta de conchabo en su mano fueron otro modo de intervención de los gobiernos para asegurar a los patrones una oferta regular de brazos. Aunque su existencia viene del período colonial, la papeleta tuvo vigencia durante todo el siglo XIX. La papeleta de conchabo era como un certificado de trabajo extendido por el patrón en la que constaban las condiciones del contrato laboral.

Por otra parte, los cambios políticos delinearón ciertas nociones como las de libertad junto con las de republicanismo y, paralelamente, fueron cobrando fuerza también ciertas ideas de solidaridad que ayudaron a su vez a configurar la noción de ayuda mutua. El concepto de libertad estaba asociado con la ruptura de la dominación colonial y, en su desarrollo posterior, con la consolidación de la idea de república y de democracia. En un largo proceso histórico, se fue extendiendo en la sociedad la percepción de que la libertad se basaba en relaciones contractuales donde individuos que eran formal y universalmente libres e iguales podían intercambiar opiniones y actuar políticamente, pero también encontrarse en un mercado ideal y apoyarse en el contrato para realizar transacciones económicas o laborales (Sabato, 1989; González Leandri, González Bernaldo de Quirós y Suriano, 2010). De modo que las relaciones económicas y sociales también entraron en ese marco de configuración de las libertades.

Existe un amplio consenso historiográfico en señalar que en la segunda mitad del siglo XIX las transformaciones económicas y sociales, junto con la consolidación de los gobiernos constitucionales, facilitaron la conformación de un mercado libre de trabajo. Las necesidades de mano de obra para una economía que comenzaba a crecer con la exportación de bienes primarios convirtieron en obsoletas las viejas papeletas de conchabo o los pasaportes, que actuaban como un elemento importante del control de la movilidad de los trabajadores. Las posibilidades de vivir sin trabajar se fueron acotando como consecuencia de la aplicación de las leyes de “vagos y mal entretenidos” o frente a la amenaza del castigo que implicaba prestar servicios militares en la frontera (Gelman, Garavaglia y Zeberio, 1999; Sabato y Romero, 1992). Los trabajadores se vieron impelidos a trabajar para vivir y el trabajo asalariado se extendió como rasgo dominante, pero no desaparecieron de un plumazo las formas de retribución y los vínculos del pasado. Más claramente se podría afirmar que las ideas de libertad es-

taban constreñidas en muchas zonas del país y para sectores importantes de la población. En muchas provincias, el salario en dinero sólo figuraba en la letra, y hasta entrado el siglo XX las retribuciones se pagaban en papeles sin valor fuera de esos enclaves, situación que ataba a las personas a las empresas por las deudas contraídas. En muchos lugares, la población indígena seguía ligada a sus patrones por lazos complejos de dependencia que tornaban difícil poner en práctica esas ideas de libertad e igualdad. Incluso a partir de la experiencia de la población negra, cuya historiografía es todavía exigua y requiere ser revisada, pueden ponerse en cuestión los alcances de la libertad (Andrews, 1989).

Pensar las leyes que aseguraban la libertad como parte de la intervención del Estado en materia laboral puede parecer extraño, pero no es menos importante. En 1813, la Asamblea General Constituyente abolió el servicio personal indígena y destacó que los indios de todas las Provincias Unidas debían ser considerados “hombres perfectamente libres, y en igualdad de derechos a todos los demás ciudadanos”. También estableció la libertad de vientres a partir del 31 de enero de 1813.⁴ La Constitución Nacional de 1853 reconocía claramente el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita y de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio (art. 14). Además, declaraba que en la Nación Argentina no hay esclavos y que todo contrato de compra y venta de personas era un crimen (art. 15). A los extranjeros se les reconocían los derechos a ejercer industria, comercio y profesión (art. 20).⁵ Todas estas normas tenían como objeto garantizar la libertad de trabajo, pero de ningún modo significaban su extensión simultánea en todo el territorio ni que dichas garantías se cumplieran.

Por otra parte, el gobierno nacional buscó establecer normas que rigieran en las diversas actividades: comercio, minería, producción rural. Esos códigos reglamentaban cuestiones importantes que luego serían significativos elementos de los derechos laborales. Por ejemplo, estaban presentes en el Código de Comercio, sancionado en 1859, el riesgo profesional, daño o pérdida y su indemnización, y el derecho del trabajador a percibir un salario en caso de accidente. El Código Civil de 1871 reguló la locación de servicios. El contrato de servicio doméstico, un bolsón de empleo femenino, fue sometido a la jurisdicción de las ordenanzas locales, ya fueran municipales o policiales, y las relaciones entre artesanos con sus jerarquías de maestros y trabajadores manuales podían quedar bajo el régimen de

disposiciones especiales. El Código de Minería, sancionado en 1887, establecía claras medidas de seguridad en las explotaciones mineras —obras de seguridad, el mantenimiento de la ventilación y de las vías de tránsito y la prohibición de ocupar mujeres y niños— (Levaggi, 2006). Ya se ha señalado el papel jugado por el Código Rural en la fijación de ciertas regulaciones para propietarios y peones rurales.

De modo que el Estado intervenía definiendo a los actores, estableciendo sus funciones y obligaciones, garantizando el cumplimiento del vínculo contractual y controlando los tiempos de trabajo y de ocio. La cuestión del orden, el disciplinamiento y la moralización de las clases populares son los elementos articuladores de las intervenciones, tanto del Estado nacional como de los Estados provinciales.

Al mismo tiempo, y como parte de los ensayos que se hicieron para resolver el problema de la escasez de trabajadores, se impulsó la inmigración procedente de Europa. Para ello, a fines de 1870 se designaron comisarios de colonización para alentar la llegada de personas; en 1886 se crearon las oficinas de Propaganda, pero duraron poco tiempo, lo que permite suponer que los agentes de inmigración fueron los más activos propulsores de la llegada de trabajadores extranjeros. En 1876, durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, se promulgó una ley para regular la inmigración y la colonización. Se creó también el Departamento General de Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior. Esa dependencia ministerial podía nombrar agentes, comisiones de inmigración, certificar sobre la conducta del inmigrante, intervenir en los contratos de transporte y abrir oficinas de trabajo y de colocación para atender los pedidos de artesanos, jornaleros y labradores, además de facilitar la llegada de las personas al interior del país. También definía como inmigrante “A todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la república para establecerse en ella, en buques de vapor o a vela, pagando pasajes de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias o de las empresas particulares, protectoras de la inmigración y la colonización” (Devoto, 2003: 31). Asimismo, se creaba una Oficina de Colocaciones a la cual podían recurrir los recién llegados en busca de trabajo. Hacia fines del siglo XIX, decir inmigrante era decir trabajador, y aunque los organismos se crearon para intentar dar un marco jurídico legal al fenómeno del arribo

y radicación de extranjeros, lo cierto es que al establecer su condición, por ejemplo de jornaleros, estaban definiendo su calidad de trabajadores.

Siguiendo a Teda Skocpol se puede sostener que esos organismos constituían “configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de las sociedades”, de acuerdo con una de las estrategias analíticas sobre los Estados (Skocpol, 1989: 121). Esto se producía en un momento en que el Estado argentino se hallaba configurando atribuciones que estaban en manos de la sociedad o de los Estados provinciales (Oszlak, 1982). El trabajo estaba íntimamente relacionado con el fenómeno inmigratorio y no constituía aún un espacio recortado de problemas.

Por otra parte, ese Estado contaba con una Carta Magna que fijaba derechos, deberes y atribuciones a los individuos, al gobierno nacional y a cada una de las provincias. A las personas se les reconoce el derecho a trabajar y a transitar libremente, tema fundamental a la hora de constituir un mercado laboral en el que la demanda de brazos en cualquier punto del país pueda ser cubierta por la oferta. La red de atribuciones y funciones de los gobiernos provinciales conforma una trama más compleja y se inserta en el tejido del federalismo, con las peculiares características que éste tiene en nuestro país.

Desde nuestra perspectiva, todas estas consideraciones colocan la construcción del Estado Social en un proceso complejo, caracterizado por la constante redefinición de funciones acorde con la emergencia de las dificultades, la necesidad de resolverlas y la presión de las demandas de los actores involucrados. No resulta fructífero pensar este proceso desde el punto de llegada, como es habitual en muchos trabajos. La construcción de nociones y prácticas asociadas con el bienestar de la población en general y de la población trabajadora en particular no es un camino progresivo determinado de antemano; por eso se hicieron numerosos ensayos que ponen en evidencia que diferentes instituciones tomaron en sus manos los problemas y diferendos laborales, pero fue sólo cuando el trabajo se convirtió en un nudo problemático que comenzaron a pensarse las instituciones que resolvieran específicamente esa cuestión.

Como se ha demostrado en otros trabajos, en el momento histórico caracterizado por la puesta en práctica de mecanismos que consolidaron la organización del Estado nacional emergieron los síntomas de lo que se ha denominado “la temprana cuestión social”, que se vinculaba “a la idea

de riesgo social, entendido en términos de posible pérdida de cohesión, y también de crisis con su carga de imprevisibilidad” (González Leandri, González Bernaldo y Suriano, 2010: 20). Como se ha señalado también, estos problemas de orden social se generaban por la conformación de un mercado de trabajo competitivo y el consecuente disciplinamiento de la mano de obra, pero en la segunda mitad del siglo XIX la cuestión social se relacionaba fundamentalmente con los graves problemas de higiene y salud de la población, provocados por el explosivo crecimiento urbano. Las reiteradas epidemias de cólera y fiebre amarilla que estallaron a partir de fines de la década de 1850, con su impresionante secuela de muerte y descohesión social, constituyeron “a diferencia de la violencia de la guerra a la que la sociedad rioplatense se vio confrontada desde las invasiones inglesas [...] como un importante disparador de riesgo general que movilizó la actuación pública y los esfuerzos colectivos” (González Leandri, González Bernaldo y Suriano, 2010: 21). Estas epidemias impactaron en la sociedad en el sentido de las grandes crisis, acelerando la conformación de un campo de “lo social”,⁶ poniendo en locución de esta manera la “cuestión social” en su aspecto sanitario, motorizando los saberes especializados e impulsando a los poderes públicos a hallar soluciones.

En el plano laboral, las primeras organizaciones de trabajadores plantearon muchos temas relacionados con el mundo del trabajo ya hacia fines del siglo XIX, inaugurando un lenguaje de derechos inherentes a los trabajadores: desde la duración de la jornada laboral hasta las condiciones de trabajo, desde los cuestionamientos al poder de los patrones hasta las formas de lucha y de organización. Pero el Estado nacional comenzó a pensar más seriamente el tema cuando las huelgas paralizaron las actividades económicas que se encontraban en la base del crecimiento del país y se veían alteradas por los conflictos laborales. El DNT fue una de las consecuencias directas del involucramiento del Estado en las relaciones laborales.

El Departamento Nacional del Trabajo

El DNT se creó en 1907, inspirado en el pionero Departamento de Trabajo (*Bureau of Labor*) de Estados Unidos organizado en Washington en 1884.⁷ La nueva sección estatal surgió de una derivación del proyecto de

Ley Nacional del Trabajo presentado al Parlamento en 1904 por el entonces ministro del Interior Joaquín V. González, quien, para su elaboración, había convocado a destacados intelectuales y profesionales —en su mayoría doctores en medicina y en jurisprudencia—, entre los que se encontraban Juan Bialek Massé, Augusto Bunge, Armando Claros, Carlos Malbrán, Leopoldo Lugones, Manuel Ugarte, Pablo Storni, José Ingenieros y Enrique del Valle Iberlucea. El proyecto preveía en su Título XIII el establecimiento de una Junta Nacional del Trabajo bajo dependencia del Ministerio del Interior, que tendría a su cargo “el vigor y dirección inmediata de las funciones que esta ley crea”.⁸ La sanción de la ley impulsada por González se vio frustrada tanto por la falta de interés de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso como por la oposición de algunas entidades que agrupaban a los empresarios (Unión Industrial Argentina) y a los trabajadores (Federación Obrera Regional Argentina).

Tras el fracaso, el proyecto de creación de una oficina laboral volvió a reflotarse de manera un tanto sorpresiva. En enero de 1907, el diputado por Córdoba Julio Roca (h) propuso asignar una partida de dinero para la instauración de un Departamento de Trabajo. El tema se presentó durante una sesión en que se trataba el presupuesto anual correspondiente al Ministerio del Interior. En su argumentación, Roca sostenía la necesidad de contar con una “oficina o departamento”, como ocurría en otros países “más adelantados”, para iniciar la legislación obrera y la resolución de los problemas de los trabajadores. Tomando como modelo lo estipulado en el proyecto de González, le asignaba al futuro organismo la capacidad de consejo consultivo del Poder Ejecutivo (PE) y lo dotaba de una serie de atribuciones, como el estudio sobre las condiciones de trabajo de los obreros, la mediación en los conflictos, el conocimiento de la evolución de la legislación laboral en el extranjero y el aporte a la preparación de las leyes locales.⁹ La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y enviada al Senado, que la rechazó por amplia mayoría, y volvió a la Cámara Baja que, en uso de su prerrogativa, la aprobó a fines de enero con los dos tercios de los votos de los legisladores.

Es interesante destacar que el diputado socialista Alfredo Palacios apoyó de manera entusiasta la iniciativa. Ya en 1904 los socialistas habían reclamado la creación de una oficina laboral en su programa mínimo redactado ese año. Con agudeza, Palacios observó que el PE debía presentar

un proyecto formal a los efectos de discutirlo a fondo en el Parlamento, “porque es necesario tener en cuenta que la creación de un organismo de esta naturaleza requiere un estudio serio y meditado para que pueda funcionar normalmente”.¹⁰ En realidad, el legislador estaba anticipando dos graves problemas que el DNT arrastraría durante sus primeros años de vida: por un lado, la ausencia de una ley pensada, discutida, elaborada y consensuada por los legisladores, lo que se convirtió en una de las principales causas de la debilidad del organismo hasta la sanción de su ley orgánica en 1912; por otro, la ausencia de la facultad de policía industrial del futuro organismo, esto es, la potestad legal de inspección en las empresas que violaran las leyes laborales.

El Parlamento no tomó en cuenta la propuesta del diputado socialista y el PE emitió el decreto correspondiente de creación del DNT, designando presidente al jurista José Nicolás Matienzo.¹¹ Pocos días después, el vocero del Partido Socialista, *La Vanguardia*, criticó duramente, no sin fundamentos, este nombramiento sosteniendo la falta de antecedentes del presidente en materia de legislación laboral y que el candidato natural para ese puesto hubiera sido un profundo conocedor de estos temas como José Ingenieros.¹²

A diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países europeos, en donde las oficinas laborales eran parte de las áreas gubernamentales vinculadas a la producción, como los ministerios de Agricultura, Comercio o Industria, el novel organismo laboral local fue puesto bajo la órbita del Ministerio del Interior, “no sólo porque la iniciativa surgió de quien era ministro de esa cartera, Joaquín V. González, sino porque se consideraba la cuestión obrera como un problema de orden social que requería necesariamente la intervención de la policía” (Soprano, 2010: 89). Por otro lado, no debe olvidarse que hasta la creación del DNT, y aun después, era precisamente la policía quien arbitraba en los conflictos laborales cuando lo requerían las partes involucradas. A partir de este momento y con un reducido cuerpo de funcionarios,¹³ el DNT comenzó el largo y sinuoso proceso de construcción de una agencia estatal de carácter relativamente imparcial con el objeto de regular las relaciones entre el capital y el trabajo.

Apenas asumió, Matienzo le envió al entonces ministro del Interior, Manuel Montes de Oca, el “plan de trabajo” en el cual se planteaba que a pesar del escaso personal asignado, su inexperiencia y la ausencia en el país

de un saber acumulado sobre los temas laborales, la nueva repartición llevaría adelante su función con la mayor profesionalidad. Esto es, se abocaría a crear “científicamente” un corpus de “estadísticas fieles y continuadas [e] investigaciones metódicas e imparciales” con el objetivo de brindar las bases adecuadas para sancionar una moderna legislación del tarea.¹⁴ Ésta fue la principal tarea adjudicada por Matienzo al nuevo organismo, pues no estaba de acuerdo con que éste cumpliera el rol activo de policía de trabajo. En el malogrado proyecto de ley orgánica enviado a su superior el 5 de mayo de 1907 sostenía categóricamente, tomando como ejemplo la legislación vigente en algunos Estados norteamericanos, que “la policía industrial no forma parte de las atribuciones conferidas al DNT, porque no se aviene a la índole técnica e informativa de esta institución”. Matienzo fundamentaba la decisión en la supuesta pérdida del “carácter imparcial y sereno que es propio de todo estudio de reforma social” y que dicha función correspondía a la policía.¹⁵ Sin embargo, esta concepción le generó al organismo enormes dificultades en la práctica cotidiana de sus funcionarios para elaborar sus estadísticas, pues pronto se comprobó una fuerte resistencia patronal a permitir de manera voluntaria que aquéllos entraran en los establecimientos y recabaran los datos necesarios para sus investigaciones.

En diciembre de 1909, Matienzo renunció y fue designado en su lugar Marco M. Avellaneda, quien, tras un viaje de estudio a las oficinas laborales de algunos países de Europa, se hizo cargo de la institución en mayo del año siguiente.¹⁶ Un mes más tarde, el flamante director presentó un nuevo proyecto de ley orgánica que tampoco fue aprobado por el Ministerio del Interior ni por el presidente de la Nación. A diferencia de la postura no intervencionista de la primera gestión, Avellaneda defendió la potestad de policía industrial del DNT para obligar a los empresarios a cumplir con las leyes y disposiciones vigentes. A su vez, disponía la creación de tres divisiones (legislación, estadística e inspección) y una agencia de colocaciones, así como un Consejo General del Trabajo, una especie de tribunal inspirado en el proyecto González, integrado en partes iguales por representantes obreros y patronales con el objeto de estudiar y hallar soluciones a los conflictos entre ambos sectores.¹⁷

Avellaneda renunció a comienzos de 1911, disconforme con la decisión del entonces ministro del Interior, Indalecio Gómez, de intervenir directamente en la resolución de un conflicto laboral a través del jefe de

Policía sin recurrir al DNT.¹⁸ Gómez, que manifestaba afinidades con algunas ideas del catolicismo social, nombró como presidente de la institución al abogado Julio Lezana, quien compartía con el ministro esa cercanía a los postulados de la encíclica *Rerum novarum*. Pero, de alguna manera, la tendencia a la intervención directa del ministro repercutió negativamente en el DNT, pues ordenó una reorganización que lo descentralizó y lo convirtió en Dirección General del Trabajo, haciéndole perder la escasa autonomía disfrutada hasta ese momento.¹⁹ En este contexto, el organismo se encontraba en una encrucijada y se mostraba incapaz de evolucionar, sometido a los desencuentros políticos y a la inexperiencia así como por cierto desconocimiento y una cuota de desidia por parte de los gobernantes en torno de los modos de resolución de la cuestión social. Después de los fracasos de los proyectos de ley orgánica presentados por Matienzo y Avellaneda, sus funcionarios sabían que sin una ley que reglamentara su funcionamiento se hallaban, ante cada cambio de gobierno o de gabinete, a merced de las distintas concepciones que manifestara el PE sobre el organismo.

La solución llegó por iniciativa de la Cámara de Diputados de la Nación que hasta aquí había prestado escasa atención al problema. La ley orgánica (N° 8999) fue aprobada en septiembre de 1912 como resultado de sendos proyectos presentados por los diputados José Luis Cantilo y Alfredo Palacios, que fueron armonizados por la Comisión de Legislación de la Cámara. La ley y el decreto reglamentario firmado en enero de 1913 por el presidente Roque Sáenz Peña recuperaban muchos aspectos presentes en el proyecto de Avellaneda. Devolvían el nombre original al organismo y creaban tres divisiones: a) Legislación, cuya misión era estudiar los resultados de la aplicación de las dos leyes laborales vigentes y de aquéllas a crearse en el futuro;²⁰ reunir todos los elementos indispensables para redactar leyes; crear una biblioteca especializada; ocuparse de todos los fenómenos o instituciones vinculados al bienestar de los trabajadores; analizar la jurisprudencia nacional y extranjera sobre el tema; b) Estadística, que tenía como objetivo compilar, sintetizar y anotar los antecedentes sobre la influencia ejercida por el comercio y la industria en los precios; todo lo concerniente al trabajo obrero y al conflicto laboral; a los riesgos del trabajo, al seguro social y al ahorro; a las organizaciones obreras; a la vida del obrero (presupuesto, vivienda, precios de los artículos de primera necesidad, salud); a

la educación y moralidad; a la inmigración y emigración; y c) Inspección y Vigilancia, que debía velar por el cumplimiento de las leyes obreras en los establecimientos industriales y comerciales de la Capital Federal y los territorios nacionales.²¹

En este último punto la ley generó una zona de fuerte debilidad para el futuro del DNT, que perduraría por décadas, pues los inspectores dependían de la buena voluntad de los patrones al carecer de la potestad y la autoridad para ingresar en dichos establecimientos cuando los empresarios se oponían. De esta manera era evidente que el organismo no disponía ni del marco legal ni de la legitimidad suficiente para hacer valer su autoridad y cumplir adecuadamente con las tareas de inspección y vigilancia. Debe destacarse también que la ley orgánica autorizaba al departamento a crear un Registro de Colocaciones cuyo objeto era regular la oferta y la demanda laborales, así como también la creación de consejos de trabajo integrados en partes iguales por obreros y patrones destinados a dirimir los conflictos entre ellos.

Creemos que los vaivenes sufridos por el DNT en los cinco años transcurridos entre su creación y la sanción de la ley orgánica expresaban dos tipos de problemas de naturaleza diferente. El primero de ellos refiere a los constantes y cada vez mayores desencuentros políticos, tanto en el seno del gobernante Partido Autonomista Nacional (PAN) (Castro, 2012) como entre éste y los grupos opositores. Estas disonancias se manifestaban en la escasa preponderancia adjudicada por los poderes Ejecutivo y Legislativo al novel organismo. En buena medida, esos desencuentros se relacionaban, muchas veces bajo la presión del conflicto social, a las diversas concepciones que manifestaban los dirigentes políticos sobre las formas de encarar y resolver la cuestión social.²² Algunos eran reacios a crear un organismo laboral con identidad propia en tanto pretendían una intervención mínima del Estado en las relaciones laborales, a las que muchos aún solían considerar dentro del ámbito de lo privado. De esta manera, los conflictos debían ser resueltos entre las partes con la menor intervención de los organismos estatales.

Por otro lado, como era evidente en el Senado, muchos representantes de las provincias se oponían a otorgarle poder al DNT por temor a una supuesta intervención de un organismo de carácter nacional en las cuestiones locales. Esta renuencia se manifestaba a pesar de que la ley de creación del departamento, ratificada por la ley orgánica, estipulaba claramente sus

atribuciones sólo sobre el ámbito de la Capital Federal y los territorios nacionales. Otros sectores, especialmente aquellos influidos por el catolicismo social, se manifestaban proclives a una intervención más activa del Estado en la cuestión social, aunque no necesariamente coincidieran sobre el alcance de esa intervención ni sobre las funciones que debería tener un departamento laboral, como el mismo Indalecio Gómez lo demostrara cuando intentó recortar las funciones del DNT. Y esto era así porque aquello que los historiadores solemos agrupar bajo la denominación de catolicismo social no era una agrupación política orgánica, constituía más bien un conjunto heterogéneo e inorgánico de políticos y funcionarios, algunos con mayor conocimiento de la doctrina social de la Iglesia, pero muchos otros con una vaga noción de los problemas sociales que aquejaban la sociedad argentina.

El segundo problema que afectó al DNT se relaciona con el debate sobre las características y funciones que debía asumir una oficina laboral. Las posturas giraban en torno de dos modelos diferentes de organismo estatal que, a la vez, eran tributarios de las experiencias internacionales: uno se inclinaba por la prescindencia y el otro por la intervención como policía industrial y comercial a través de la inspección de los establecimientos de trabajo para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales. Como hemos visto, el proyecto de Matienzo era partidario de la prescindencia y se inspiraba en la oficina del trabajo del gobierno federal norteamericano, que no reconocía esa competencia al organismo y se abocaba centralmente a la recopilación de estadísticas e informaciones y a la publicación de sus resultados. Quienes se mostraban favorables a la intervención activa del DNT tomaban diversos modelos, como las oficinas del trabajo de Inglaterra (*Labour Bureau*) y Bélgica (*Office du Travail*). La primera permitía, según las *Conciliation Acts*, la mediación del organismo en los conflictos laborales y la imposición de multas a quienes infringían la decisión del organismo, mientras la segunda lo habilitaba en las funciones de inspección y vigilancia que, según el presidente del DNT Julio Lezana, era una innovación belga (Soprano, 2010: 88-92). También influyó en el mismo sentido el Instituto de Reformas Sociales creado en España en 1903, con el que los funcionarios argentinos mantenían una fluida relación.²³ Cabe considerar una cuestión relevante en el caso argentino. La ley orgánica disponía el rol arbitral del DNT pero de carácter voluntario, pues no imponía la obliga-

toriedad de la conciliación. Indudablemente ésta fue otra característica que limitó la capacidad resolutive del departamento.

De esta forma, como sostiene acertadamente Germán Soprano, entre el año de su creación –1907– y la sanción de la ley orgánica –1912–, el DNT fue delimitando sus funciones y adquirió un perfil que perduraría hasta 1930 y, con algunas transformaciones, hasta 1943, cuando se convirtió en STyP. Los funcionarios adquirieron experiencia y aplicaron sus saberes en la función pública, y se convirtieron en los expertos que mantuvieron los lineamientos principales del proyecto del DNT. De este modo, le otorgaron continuidad a la institución durante estos años, e incluso después de la caída del radicalismo (Soprano, 2007 y 2010). La persistencia de las políticas generadas por parte de las agencias estatales y la permanencia de un cuerpo de funcionarios expertos han contribuido a darle cierta coherencia a las burocracias administrativas de manera prolongada. Esta perspectiva contribuye a comprender mejor los cambios y las continuidades de las políticas estatales, matizando aquellas interpretaciones de carácter estructuralista que tienden a mostrar al aparato del Estado como un ente abstracto y monolítico, casi sin fisuras en su función represiva y de control social. En este sentido, las contribuciones del DNT a la agenda de gobierno, tanto a través de la presencia de un elenco estable a lo largo del tiempo como la adquisición de un capital de información especializada, demuestran continuidad y acumulación de conocimiento del Estado sobre el mundo del trabajo (González Bollo, 2004; Suriano, 2012).

Precisamente, el núcleo de la política laboral elaborada por el DNT se basó en la construcción de normas legales e institucionales para regular las relaciones entre empresarios y trabajadores asalariados y evitar la extensión y profundización de los conflictos. Alejandro Ruza, jefe de la División Legislación del DNT, fue claro en este sentido: “Sólo mediante apropiadas reformas legislativas es posible alcanzar soluciones prácticas y estables para la cuestión social en sus múltiples manifestaciones positivas”.²⁴ Estas normas debían contemplar la sanción de leyes que regularan el funcionamiento de las asociaciones patronales y obreras con el objeto de otorgarles previsibilidad a su accionar; con el establecimiento de contratos colectivos de trabajo y mecanismos de conciliación y arbitraje en los conflictos laborales, comenzó a impulsarse la creación de una justicia del trabajo (Soprano, 2010: 92).

Estos funcionarios y esta institución dotaron a los gobiernos de un corpus de estadística sociolaboral, así como de información cualitativa sumamente detallada que se venía elaborando desde su creación y se publicaba en el *Boletín* y, a partir de 1918, en *La Crónica Mensual*.²⁵ En esas publicaciones se incluía una profusa información sobre las políticas laborales en otros países; estadísticas de salarios (desagregados por rubros); huelgas (parciales y generales); duración de la jornada de trabajo; grado de ocupación y desocupación obrera; trabajo a domicilio (salarios, condiciones de trabajo, precio de las herramientas); niveles de alcoholismo y mortalidad en la población obrera; trabajo infantil; prostitución; costo de vida (basado en estimaciones de gastos de la familia obrera y su relación con los salarios percibidos); información sobre los precios de alimentos en ferias francas; el ahorro postal de los trabajadores; condiciones de habitabilidad de las viviendas populares; datos sobre jubilaciones; movimiento de pasajeros del tráfico ferroviario (vagones de segunda clase) y tranviario (coches para obreros); grado de instrucción de los conscriptos; accidentes de trabajo; seguros colectivos; la situación del movimiento mutualista y datos variados sobre salud obrera.

Aunque pudiera variar el énfasis puesto por la agencia sobre una u otra cuestión, esta orientación que podríamos denominar intervencionismo científico persistiría al menos hasta 1930. Si bien es cierto que la llegada al gobierno de la Unión Cívica Radical en 1916 profundizó la tendencia a la intervención y mediación directa del PE a través del presidente Yrigoyen o de funcionarios designados por él en los conflictos laborales suscitados en las esferas económicas más importantes (ferrocarril, transporte naval), la nueva gestión no modificaría sustancialmente las políticas del DNT ni tampoco alteraría el elenco de funcionarios (Suriano, 2012: 44-54). En efecto, el nuevo gobierno mantuvo en la presidencia del organismo a Julio Lezana, que ejercía esa función desde 1911; cuando dejó su cargo, fue nombrado presidente interino el doctor Alejandro Unsain, quien venía desempeñándose en el DNT desde su fundación.²⁶

Las preocupaciones del nuevo gobierno aparecieron más claramente explicitadas en el mensaje presidencial de apertura de las sesiones legislativas correspondientes al año 1919 después de los traumáticos sucesos de la Semana Trágica. Allí expresaba que la legislación social “constituye una de las más serias preocupaciones del Poder Ejecutivo” y que “las medidas