

Las Instituciones del Trabajo

MIRTA ZAIDA LOBATO Y JUAN SURIANO (compiladores), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, 2013, 368 págs.

¿Cómo abstraerse de lo que se presupone un punto de llegada al tiempo que un punto de partida? *La Sociedad del Trabajo* debe lidiar justamente con esa disyuntiva. Propia, es cierto, de casi cualquier trabajo historiográfico, pero que en este caso encuentra como condimento especial el hecho de que una fuerza política logró establecer su propio hito fundacional en torno al lugar destacado que otorgó a las respuestas a los problemas derivados de la relación laboral.

El libro se propone como objetivo analizar por medio de trabajos monográficos con profundidad empírica, el proceso de conformación, evolución y transformación de las agencias estatales ligadas al mundo del trabajo y sus conflictos. El énfasis está puesto en la evolución y transformación del organismo más destacado en este ámbito en el abanico institucional estatal: el Departamento Nacional del Trabajo creado en 1907 y sus sucesores, la Secretaría de Trabajo y Previsión -1943- y su paso a Ministerio del Trabajo mediante su inclusión constitucional en la carta de 1949. Este programa no se agota en la trayectoria del DNT, sino que intenta también dar cuenta de los cambios en la historiografía que ha otorgado mayor relevancia a las experiencias en el interior del país, rompiendo así -de manera parcial- con la centralidad porteña.

Sin duda conforma parte de toda una serie de nuevos estudios sobre el estado tendiente a destacar la complejidad y contradicciones del entramado institucional estatal y la reconstrucción de las lógicas burocráticas con cierta autonomía del espacio político gubernamental. Esta historiografía, con crecimiento notable en los últimos años, busca dilucidar el accionar concreto del estado a través de sus agencias, al tiempo que pone el acento en la circulación de ideas, proyectos y personas (funcionarios o expertos) más que en el aspecto institucionalista, aunque sin descuidarlo. El aporte concreto es centrar esas indagaciones en torno a las instituciones pensadas para lidiar con el problema laboral

construyendo lo que se podría presentar como una síntesis del estado actual de la historiografía sobre el tema.

Se propone además alcanzar un punto de acuerdo sobre el lugar del estado en la cuestión social, atendiendo a buscar un punto intermedio entre la acción de las elites que controlan el estado y la acción de los que constituyen el eje de dicha intervención estatal, aunque es objetivo de los compiladores, en este equilibrio, profundizar en las demandas de los actores del mundo laboral.

Se percibe entonces a que otro campo aportan los estudios, y es a aquél referido a los estudios sobre la conflictividad obrera. Tratándose de monografías sobre las instituciones estatales del mundo laboral, el conflicto entre los trabajadores, los patrones y el estado, tienen un lugar central en la mayoría de los estudios que componen la compilación. Si bien está claro, con algunas excepciones, que no es este el objetivo del libro, el conflicto y la forma en que el estado interviene en él es central para comprender las mudanzas institucionales, además de ser la mirilla por la que se puede observar el choque de las lógicas estatales, los distintos proyectos y programas en acción.

En relación a la organización estructural del libro éste se compone de una introducción programática-metodológica, donde se da cuenta de quienes son los interlocutores en el campo académico para la obra, doce capítulos divididos en tres secciones y una conclusión. La introducción no se limita a la presentación de los trabajos que componen la compilación, sino que propone justamente un desarrollo histórico sobre la problemática a tratar. Representa más bien una síntesis, una propuesta superadora que amalgama las interpretaciones de cada capítulo particular en un relato sincrónico y diacrónico. Mientras que en los trabajos que integran el libro el tiempo se suspende en el momento o se agrega como bloques, en la introducción el tiempo transcurre casi de forma circular, donde cada hito es punto de partida y punto de llegada. Elaboran de esta forma una historia de las instituciones laborales que permite reconocer los momentos de cambios pero en donde la continuidad está siempre presente como proyectos -y presencias- a veces irreductibles, como la de algunas figuras (Alejandro Unsain por caso) o la pervivencia del proyecto original del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) a pesar de los

cambios de la década del treinta y el paso a Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) en 1943.

Por otra parte, si los trabajos se centran en la acción específica del DNT, en sus proyectos o en sus funcionarios, la introducción también inscribe esos procesos en un marco más amplio en relación, por caso, a la circulación internacional de las ideas (algo que también se refuerza en el caso de la colaboración de Ramacciotti). De esta manera los sucesivos puntos de comienzo, las sucesivas ideas de estar inaugurando nuevos rumbos o construyendo hitos fundacionales, es matizado mediante la comparación con procesos análogos en otra escala. De esta forma los debates sobre las funciones del DNT al momento de su fundación, la inclusión de una lógica corporativista o incluso la conformación del Ministerio de Trabajo en 1949 por medio de su inclusión en el nuevo texto constitucional son considerados como parte de procesos que escapan al marco territorial argentino.

En definitiva, la introducción no solo cumple un papel formal -valga la redundancia, de "introducir"- sino que provoca, contrasta y estimula en relación a los subsiguientes capítulos. Propone un marco en el que las contribuciones posteriores se superponen, a veces de forma solidaria reforzando las hipótesis allí desplegadas y otras como matices o incluso contrapuntos. Otro rol es el que juega la conclusión. Desplegadas las hipótesis más importantes en la introducción, la conclusión sí supone una función normalizadora de las contribuciones. Funciona como un reordenador de la lectura que incluso termina justificando la forma en la que se presentaron los capítulos y se despliega mayor precisión sobre el porqué de la división en tres partes. Estas tres partes no constituyen sucesiones temporales, aunque en algún punto se percibe en el ordenamiento una sucesión temporal desde los orígenes del DNT hasta el Ministerio de Trabajo que parece atender a una lógica *evolutiva* de la institución laboral. La primera parte -"Conflictos laborales e intervención estatal"- abarca desde fines del siglo XIX hasta c.1920. La segunda -"La mediación laboral estatal en las provincias"- retoma desde los años veinte, pero fundamentalmente los treinta, como momento de innovación, pero descentrando el espacio: se centra en experiencias provinciales. La tercera parte -"Hacia la transformación de las políticas laborales"- retorna al escenario nacional bajo una lógica ya conocida en la que se busca erigir

a los treinta y los cuarenta como parte de un bloque temporal en donde se producen las mayores innovaciones.

Desde ya que tratándose de una compilación no hay dudas que esta reseña será injusta con el tratamiento de los trabajos que la componen. Aun realizando breves comentarios se perderá seguramente mucho de la riqueza que contienen. En la primera sección, dedicada a la intervención estatal en los conflictos laborales desde fines del siglo XIX hasta 1920, a grandes rasgos se presentan las formas en que el estado, y fundamentalmente el DNT, fue definiendo su propia función en relación a los conflictos puntuales. La construcción como agente de intervención aparece, como rasgo común en las tres autoras, más como un proceso de disputa y de reconocimiento, y desconocimiento, entre los actores intervinientes en la relación laboral. La intervención en los conflictos puntuales desnuda entonces la trama de poder entre los propios actores estatales y la puja establecida por los funcionarios del DNT -en el caso del capítulo de Landaburu se repite el esquema pero la institución es el Departamento Provincial del Trabajo de Tucumán- por el reconocimiento como la agencia estatal especializada en conflictos laborales y por tanto la que debía gozar de la buena voluntad de trabajadores y empresarios.

Esta primera parte, al estar enfocada en la forma en la que se intervinieron en determinados conflictos, de algún modo viene a aportar al estudio de estas dependencias algo fundamental. Por lo general, el análisis de estos primeros años de funcionamiento cargaba con la idea que se trataba de instituciones de producción científica y estudio más que de intervención. Sin embargo, el rol de los funcionarios en las huelgas ferroviarias -fundamentalmente la huelga de 1917- analizado por Silvana Palermo, destaca un DNT activo y movilizado por el conflicto y no un simple espectador institucional. Para la autora la imagen de un DNT expectante sumido en la rutina burocrática no se condice con la forma en que buscaron mediar entre los intereses de los trabajadores y las empresas, al punto de concluir que los trabajadores encontraron en los hombres de derecho del DNT -en contraposición con los funcionarios de la Dirección General de Ferrocarriles, en su mayoría ingenieros- funcionarios capaces de traducir sus demandas en "garantías de contrato". De esta forma el DNT fue construyendo su propia intervención por medio del análisis de experiencias previas y el reconocimiento de las demandas obreras. Esto fue posible en gran parte por la relativa autonomía de la

agencia estatal, rescata, entonces la autora, el accionar de los funcionarios estatales ante las perspectivas que resaltan en estas intervenciones una búsqueda electoralista por parte del partido en el gobierno -la Unión Cívica Radical-.

Alejandra Landaburu, por otra parte, presenta una interpretación diferente en base no ya al accionar del DNT, sino a la intervención del Departamento Provincial del Trabajo de la provincia de Tucumán (DPTT) ante los conflictos en la industria azucarera. Las internas políticas y las cuestiones electoralistas tienen un peso mayor en las políticas que se llevaron a cabo en el DPTT. Tal es así que es en gran parte esta lógica electoralista la que explica en muchos casos la distancia que establecían los patrones -algunos de ellos también radicales como las figuras del gobierno- con las autoridades y funcionarios del DPTT. El proceso descrito deja entrever las problemáticas propias de la configuración de las relaciones laborales fuera del ámbito porteño -aunque a entender de la autora los ciclos de movilización seguirían en este caso la temporalidad porteña aun más que la propia, sobre todo por el impacto de la Semana Trágica de 1919- en donde la autonomía de las instituciones como el DPTT no parece ser la misma que contaba el DNT en relación al gobierno de Yrigoyen ni su proyecto institucional tan demarcado como su par nacional. Sin embargo parece haber un común denominador en la resistencia patronal al avance de la autoridad estatal, siendo en este caso la gota que rebalsó el vaso el envío del proyecto de ley para conformar la Cámara del Trabajo que promovía la organización gremial para contar con un interlocutor válido en el mundo del trabajo. A pesar de las imposibilidades de llevar adelante estos planes, la autora sostendrá que la fundación del DPTT reconfiguró las relaciones laborales en la provincia.

Si la lógica electoralista del partido en el gobierno puede ser rastreado en los conflictos descritos por Palermo y Landaburu, ésta se ausenta como tal en el trabajo de Laura Caruso, centrado fundamentalmente en el actor obrero -en este caso los trabajadores marítimos del puerto de Buenos Aires. Aquí no se trata del análisis de una coyuntura específica, un conflicto determinado, sino más bien de la conflictividad, permanente, soterrada en algunos casos, abierta en otros, entre la patronal y los trabajadores. Si el trabajo de Palermo ya atacaba la imagen de un DNT sumido en debates de orden académico mediante la intervención en conflictos determinados, Caruso propone un DNT activo

desde sus propias prácticas burocráticas, sobre todo mediante la presencia de un inspector permanente en la zona portuaria (Antonio Rouco Oliva) que vuelve la intervención estatal no ya algo esporádico y muchas veces contradictorio, sino un proceso continuo y sostenido, que aun así no logra articular medidas institucionales por debilidad frente a la poderosa patronal (por ejemplo destaca el laudo marítimo de 1907 al tiempo que reconoce lo limitado en el tiempo de esa misma intervención). Ahora bien, central en su análisis es la hipótesis de una retroalimentación entre esta voluntad interventora sostenida y la formación de sindicatos proclives a la intervención estatal. Aun con los vaivenes de una relación que no termina de institucionalizarse, los conflictos marítimos en el puerto presentan una buena ocasión para observar la relación entre la política del DNT y los sujetos objetos de su intervención, los trabajadores y las agremiaciones obreras. Este planteamiento resulta interesante ya que viene a matizar la idea de que los cambios que permitieron una mayor mediación estatal fueron exclusiva cuenta de mudanzas ideológicas en las dirigencias obreras. Al presentar la acción cotidiana de los funcionarios del DNT en el puerto la autora rescata la otra cara de la moneda, la voluntad estatal de mediación permanente. Pero al mismo tiempo señala en la lógica misma de la movilización obrera los límites de tal intervención: la voluntad mediadora del DNT no pudo contener el enfrentamiento entre la patronal y los obreros en la coyuntura abierta en 1919.

Toda la segunda parte está enfocada en la acción de las instituciones laborales en cuatro provincias argentinas (Mendoza, Santa Fe, Córdoba y Tucumán) pero siguiendo un esquema que podríamos pensarlo como porteño subsidiario, en la medida en que aún combinan las temporalidades desplegadas en los departamentos provinciales del trabajo con las del DNT (con la excepción tal vez del trabajo de Ortiz Bergia que otorga mayor autonomía al caso cordobés). El problema que sobresale en casi todos estos trabajos es la cuestión de la jurisdicción. Cuestión no menor en el caso de la legislación laboral y que sin dudas fue uno de los grandes debates de la época sobre el lugar que los estados provinciales debían ocupar en un gobierno federal. Es interesante el caso de Mendoza analizado por Mariana Garzón Ragé en la medida en que los cambios en la década del treinta, según se lee entrelíneas, son posibles por la estabilidad que confiere el fin de los enfrentamientos políticos en la cúpula provincial y de ésta con el gobierno nacional. Esta inestabilidad generaba la incapacidad de los funcionarios de adquirir el Know How

necesario. De todas maneras el eje está puesto en las controversias en torno a la jurisdicción y cuáles eran las autoridades investidas para resolver las cuestiones laborales. En el caso mendocino esto es central, sobretudo teniendo en cuenta el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en 1929 estableció la jurisdicción nacional en un fallo que benefició a la bodega Arizu en relación a los salarios que quería imponer el DPT. Para la autora no se trata solo de una arista más del conflicto sino que es directamente una argucia para evitar la intervención estatal. Esta cuestión de la jurisdicción es además importante porque modifica la práctica gremial obrera en relación a los gobiernos nacionales, provinciales y los partidos políticos.

El trabajo de María Ulivarri vuelve sobre el DPTT pero esta vez en la década del treinta con una institución ya estabilizada dentro de la vida política tucumana pero que recibiría un nuevo empuje bajo la dirección de Juan Carlos Maradona. El trabajo de Ulivarri es el que más fuertemente adhiere a una idea de inclusión evolutiva de los trabajadores, a la conformación de una ciudadanía social. Ésta se fue construyendo por medio del equilibrio entre las demandas obreras -fueron los reclamos gremiales los que buscaron el límite de lo socialmente demandable- que exigieron nuevos espacios de regulación laboral y así se fue conformando un nuevo eje de luchas sustentado en la cultura de derechos o conciencia legal de los trabajadores. Esta hipótesis, que suscribe quien esto escribe, no termina de quedar del todo probada en el desarrollo del texto. Sin embargo constituye un punto central para comprender el proceso de acercamiento entre el estado y los trabajadores.

Como sostuve anteriormente el trabajo de María José Ortiz Bergia es el que logra un mayor desarrollo autónomo de su caso de estudio. Tal vez por la importancia misma de la jurisdicción cordobesa -como un dato no menor contaba con uno de los cuatro polos más importantes de desarrollo del derecho laboral universitario, junto con La Plata, Buenos Aires y el Litoral-, lo que le permite algunas sugerencias -e incluso podríamos decir advertencias- cuando pensamos en los espacios provinciales. Anteriormente hacía mención a cierta cronología subsidiaria de la porteña. Esto es así porque en muchos casos los departamentos provinciales del trabajo fueron pensados como contrapartes del DNT, como el brazo ejecutor en las provincias. Al pensarlo desde la óptica del DNT se desdibujan las propias prácticas hacia el interior del espacio

provincial. Por caso, se presta mayor atención a las prácticas en relación a como interviene el DNT en ese momento. Sin embargo, Ortiz Bergia despliega el avance de la Oficina/Departamento Provincial del Trabajo (O/DPT) en el propio territorio cordobés. El proceso de centralización de la autoridad del trabajo que generalmente se atribuye a la STyP a partir de 1943 fue precedida por una expansión en los territorios provinciales de instituciones como la O/DPT que constituyó delegaciones en las ciudades más importantes del interior de Córdoba y facilitó así la posterior nacionalización. También es interesante resaltar el impacto de la política partidaria en la dependencia. Sostiene la autora que ésta modificó las pautas de nombramientos de los directores, destacándose hasta 1934 la presencia de renombrados juristas (Dardo Rietti y Luis Despontín) para pasar con posterioridad a esa fecha a estar dominado por políticos que veían su nombramiento como un paso más en su propia carrera político-partidaria.

Si Córdoba promovió cierta autonomía, en el caso de Santa Fe termina predominando el modelo DNT, tal como sostiene Susana Piazzesi. El caso santafecino introduce un elemento novedoso (novedoso en su análisis, no tanto la hipótesis que ya fuera desplegada en relación al DNT) de la vinculación del antipersonalismo santafesino con sectores de la iglesia católica preocupados por la cuestión social, que comenzaron a ofrecer a sus laicos como funcionarios de gobierno y por ejemplo del DPT y además fortalecieron la imagen del estado como mediador en el conflicto a tono con el "solidarismo comunitarista". Además fortalece la imagen de la resolución dual de la cuestión social por parte del estado, en tanto destaca como el DPT tuvo que lidiar con la faceta represiva del estado al tiempo que también debió enfrentarse a la política clientelar del partido oficial. Estas peleas se resolvieron con un reconocimiento por parte de los trabajadores de la tarea del DPT.

Como se adelantara, la tercera parte asume plenamente el problema del punto del final/el punto del comienzo. La respuesta a esta cuestión es parte ya de un consenso historiográfico que tiende a ubicar los cambios y las innovaciones en un proceso más amplio que el abierto por el peronismo, cuando no directamente sosteniendo la predominancia de los cambios en la década del treinta. Así, las transformaciones -ya no cambios- son ubicadas en un proceso que abarca la década del treinta como los años que prefiguran la intervención que propondrá el

peronismo. Matizan o escapan de esta lógica los trabajos de Mases y Luciani, que sostienen con algo más de enjundia la idea de un proceso de cambio en la década del cuarenta.

La filiación de este proceso se encuentra en el trabajo de Mariela Rubinzal a partir del abordaje de la política antiliberal, nacionalista y católica que se despliega en el DNT desde la década del treinta, y fundamentalmente desde la llegada a la dirección del organismo de Eduardo Maglione, que a pesar de su corto paso parece haber imprimido al organismo una dinámica particular. Especialmente importante para la interpretación es la lógica con la que Maglione piensa el mundo del trabajo. Básicamente se reafirma una división ideológica de los obreros entre los buenos trabajadores que buscaban propiciar cambios en el marco de la legalidad y, por tanto, debían ser objeto de atención del organismo y legalizados sus sindicatos, y por otro lado los que aspiraban al cambio revolucionario y que por tanto no merecían más atención que la represión. En relación a la construcción de un marco nacional para la legislación laboral Maglione propiciará una interacción sostenida con los distintos DPT e impulsó el Primer Congreso Nacional del Trabajo. Por otra parte, en pos de esta interpretación de transformación, rescata la llegada al organismo de José Figuerola, quien tendría una destaca actuación bajo el peronismo.

En una línea similar se enmarca el trabajo de Hernán González Bollo que ubica las transformaciones cualitativas del DNT, en base a la cada vez mayor y autónoma función de la División Estadística (DE) en los años treinta. Este salto cualitativo fue debido a la organización de un equipo estable de trabajo, el aval ministerial a fin de adquirir mayor autonomía en el estudio del campo laboral y la producción perfeccionada de las indagaciones oficiales. Las autoridades empezaron a contar con la DE para resolver cuestiones sociales sensibles y ésta fue logrando una mayor autarquía. De esta manera, gracias a sus recursos técnico-administrativos, fue posible sumarse a la coalición dirigida por Perón y llegar a convertirse en Dirección de Estadística Social del Consejo Nacional de Posguerra ganando en objetivos políticos y en su programa de acción.

Enrique Mases parte de una problemática diferente. Analiza los profundos cambios en el rol de los delegados indígenas de la norpatagonia ante el paso de las funciones de la Comisión Honoraria de

Reducciones de Indios a la STyP en 1943 y como esto generó un perdurable vínculo entre los delegados indígenas y el peronismo. Presenta al peronismo como una “clara ruptura” en el tratamiento de la cuestión indígena para la región al considerar la condición de trabajador del indio. Esto habilitó la integración a la sociedad nacional del indio como trabajador. Introduce en su análisis una categoría ya utilizada por María Ulivarri: la cuestión de la cultura legal que es promovida por los propios delegados, únicos representantes en ocasiones, sostiene el autor, del estado.

Al tratar sobre una ley de largo aliento y sus modificaciones, así como la conformación de la jurisprudencia, el trabajo de Karina Ramacciotti tiende a rescatar las continuidades de un proceso de transformación continua. El análisis de la trayectoria de la Ley de Accidentes de Trabajo en 1915 le permite aportar a distintos problemas historiográficos: los estudios sobre el estado, el debate sobre la doble vertiente de la construcción de la cuestión social, la relación entre la norma y la práctica e incluso la construcción del género mediante el análisis del impacto en la belleza de una mujer (o la fealdad) de un accidente en relación a sus capacidades de contraer matrimonio y así garantizar su función natural de reproducción. En relación al primer punto sostiene que la competencia sobre a quién correspondía tratar sobre la enfermedad y la salud de los trabajadores, observando en el proceso una supremacía cada vez mayor del área laboral por sobre la de salud. En relación a las transformaciones sostiene que sí hay un cambio importante al modificarse la forma del pago en el caso de las indemnizaciones por accidentes que es tan importante como el mismo proceso de reconocimiento por parte del estado de que el trabajo enferma debido a las pésimas condiciones de trabajo de los obreros argentinos.

María Paula Luciani analiza la trayectoria del primer Ministro de Trabajo (también había sido Secretario de Trabajo y Previsión), José María Freire. Observa en el recorrido del funcionario las oportunidades abiertas por el peronismo para el ingreso a la carrera estatal a los trabajadores de origen manual. Esto es debido al cambio fundamental que propicia el nuevo régimen en el reclutamiento de los funcionarios estatales. Su estudio trae como novedad el análisis de la carrera de un funcionario hasta ahora desconocido, o al menos con menor publicidad que otros funcionarios “obrerros” como los casos de Borlenghi o Bramuglia. Sostiene

la autora que en las alocuciones del ministro se puede reconocer en la reivindicación de su condición obrera un intento por presentarse como heredero de una experiencia colectiva, al tiempo que se presentaba como un sindicalista criterioso (¿un buen trabajador en los términos de Eduardo Maglione?). Además Freire personificaba los objetivos que el peronismo fijaba en el Ministerio del Trabajo, una “casa de los trabajadores”, un organismo vital, práctico y dinámico en la resolución de los problemas, que se puede inferir, contrasta con la imagen que el mismo peronismo construyó de los organismos laborales previos a 1943, como instituciones oscuras, alejadas de la realidad de los trabajadores argentinos.

En definitiva *La Sociedad del Trabajo* responde a una idea historiográfica que se viene afianzando desde hace ya un tiempo de descentrarse del debate entre cambio y continuidad, aunque sin desconocerlo, y pensar en términos de transformaciones complejas. De allí que el análisis no pueda partir de una consideración general sino que precisa de avances en términos empíricos, a partir de los cuales se puedan presentar las contradicciones, variaciones y transformaciones de un proceso como la constitución de las instituciones laborales en la Argentina. En ese punto el libro presenta sólidas reflexiones y acabados estudios. Aun así, como lo demuestra la introducción, tampoco desdeña el ejercicio reflexivo en base al despliegue de hipótesis para el proceso todo.

ANDRÉS STAGNARO
IdIHCS-CONICET-UNLP