

Políticas estatales y trabajo infantil en la primera mitad del siglo XX. Los intentos de regulación y control en la Patagonia norte.

Mases, E., Sancho, D. y Ramirez, N. (GEHiSo-UNCo)

Introducción

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la existencia y las condiciones del trabajo infantil en la Argentina, despertaron una serie de preocupaciones y alimentaron un interesante debate respecto a su permanencia y a las normas que deberían regular la actividad. En el primer caso las miradas controversiales abarcan al trabajo infantil en su totalidad más allá del ámbito donde se desarrolla y giran en derredor de argumentos que oponen al trabajo infantil al delito en un caso y a la educación en otro. En cambio, respecto a las condiciones del mismo, el espacio de discusión está recortado al trabajo desarrollado en la industria y los servicios, sin tener en cuenta el ámbito rural. Tanto en uno como otro caso participan desde médicos higienistas, organizaciones gremiales, partidos populares todos ellos preocupados en la formulación de leyes protectoras de la infancia trabajadora, hasta empresarios interesados en la utilización de esta particular mano de obra como forma de maximizar su renta. Incluso la misma Iglesia Católica participa, a través de las acciones emprendidas por algunas de sus órdenes, en la problemática del trabajo infantil. Por su parte el Estado también está presente a través de una serie de políticas sociales y de instrumentos legales que intentan proteger y a la vez regular esta actividad aunque la falta de medios en algunos casos y la ineptitud y desidia en otros conspiran para su efectivo cumplimiento.

A partir de estas consideraciones previas, en la presente ponencia intentamos pasar revista a las diferentes iniciativas legales que en el periodo estudiado puso el Estado en marcha para proteger y regular el trabajo infantil. Los debates y controversias que ellas suscitaron así como su grado de aplicación y las resistencias que generaron.

El periodo estudiado abarca desde comienzos de siglo cuando ya es una realidad la articulación de la educación pública masiva con el proceso de modernización y concluye

en vísperas de los profundos cambios sociales, políticos y culturales derivados de la aparición del peronismo.

Regulación y protección del trabajo infantil.

Las transformaciones económicas y sociales producidas desde las últimas décadas del siglo pasado, a favor del proceso inmigratorio en nuestro país, tuvo como escenario privilegiado la ciudad de Buenos Aires donde crecieron las actividades que daban ocupación a una cantidad cada vez mayor no solo de trabajadores adultos sino también de mujeres y de niños.

Como trabajadores, los niños compartieron las deficientes condiciones de los asalariados de la época, que en su caso se vieron agravadas por sus características físicas, diferentes a la del varón adulto.

Estas características no pasaron desapercibidas para algunos funcionarios como Gabriela L. de Coni, militantes políticos como Carolina Muzzilli y médicos higienistas como José Penna y Emilio Coni, quienes ya desde la década del setenta reclamaron que el estado interviniera en su protección.

En respuesta a ello, a instancia del gobierno municipal se formó en 1890 una comisión de médicos y demógrafos la que se encargó de determinar las causas de la elevadísima tasa de mortalidad infantil de la ciudad porteña y de sugerir medidas para disminuir la misma.

Presidida por el Dr. E. Coni, la misma redactó un plan de trabajo en el que estaba incluido un punto referido a la protección de los niños en la escuela y en la industria y donde recomendaba:

(...) 2° Niños en la industria. Reglamentar y ejercer una activa vigilancia sobre el trabajo de los niños en nuestras industrias, que día a día van aumentando, sin que

en este sentido hayan ejercido hasta hoy ningún contralor, ni el Estado, ni la Municipalidad.”¹

Compilados los resultados arribados por la comisión en un voluminoso informe, el mismo fue elevado para su consideración por las autoridades municipales al Congreso Nacional; sin embargo este informe nunca fue tratado por los legisladores.

Sin embargo, este mismo Congreso si va a ser caja de resonancia de esta problemática unos años después cuando en 1904 Joaquín V. González –ministro del Interior de Roca- presentó un proyecto de Ley Nacional del Trabajo, que si bien no fue debatido en su totalidad en el Parlamento, generó discusiones parciales y permitió la sanción de las primeras leyes obreras. El Mensaje del Poder Ejecutivo presentando el proyecto de Ley Nacional del Trabajo enviado al Congreso de la Nación el 6 de mayo de 1904, refleja el pensamiento de Joaquín V. González y de una corriente liberal reformista nacida en las elites intelectuales y políticas, que se proponía introducir cambios en las instituciones sin alterar el sistema vigente y a la vez discutir los límites de la intervención estatal en materia social.

En este sentido, el claro reconocimiento por parte de González del derecho a la “intervención del Estado”, tanto en las relaciones sociales como en las económicas – como regulador de la industria -, podría parecer contradictorio con el ideario liberal a ultranza atribuido a los hombres del 80. En realidad, coexistieron en la Argentina diferentes opiniones sobre la amplitud con que debía entenderse el liberalismo económico, opiniones que estaban lejos de ser uniformes y cuya constante fue más bien la heterodoxia en la aplicación de los principios y el pragmatismo en la solución de muchos de los problemas económicos. Ejemplos de este pragmatismo, en que la decisión sobre la intervención o abstención del Estado provocó grandes discusiones, fueron las diferentes

¹ *Patronato y Asistencia de la Infancia en la Capital de la República*. Informe. Buenos Aires, 1890. citado por Recalde, Héctor. *La higiene y el trabajo (1870-1930)*. Buenos Aires, CEAL, 1988. Biblioteca Política N° 216. Tomo 1, pago. 77-78.

opiniones sostenidas en aquellas instancias en que se trataron medidas de protección arancelaria a la industria nacional.²

No es de extrañar entonces que el ministro considerara que el Estado debía actuar como un verdadero mediador, y no debía privilegiar o favorecer sólo a una de las partes. En sus palabras, la ley que sometía al Congreso *“ha procurado conciliar las exigencias extremas de las clases obreras con los capitalistas”* ya que no hacerlo sería *“...excitar con injusticias irritantes el odio de clases, la guerra de intereses que una ley prudente debe apagar en sus raíces.”* Respecto a las condiciones de trabajo, González incorporaba en su ley la noción de “Contrato de Trabajo” de naturaleza colectiva, diferenciándolo claramente del “Contrato de Servicios”. Consideraba que en el primero se disponía sobre la manera de prestación del trabajo, la fijación del salario, la forma de su pago y la participación “deliberativa” del obrero en la dirección del taller o la empresa (aunque luego no aclarara la forma de esta participación), lo que constituía una protección para el obrero al evitar que se enfrentara solitariamente con el patrón. En este sentido, aceptaba como legítimas las asociaciones o sindicatos, que permitían una acción colectiva en defensa de los obreros.³ El proyecto reunía por un lado algunas de las reivindicaciones más caras del movimiento obrero argentino en la época, a la vez que incluía disposiciones fuertemente reguladoras de la vida obrera y sindical.

En lo que respecta al trabajo de los menores establecía que la edad para la admisión de los niños en los trabajos industriales sería coincidente con el máximo de edad escolar fijado por la ley de educación común; es decir los catorce años.

En cambio para los niños que estuvieran domiciliados fuera del radio que la ley nacional de educación determinaba para las escuelas rurales podían ser admitidos desde los doce años según realizaran ciertas actividades puntualmente enumeradas y desde los diez años en otras también mencionadas en el proyecto de ley.

² Como ejemplo, puede verse el tratamiento de los aranceles de protección a la industria azucarera en Bravo María Celia: *Campesinos, azúcar y política: cañeros, acción corporativas y vida política en Tucumán (1895-1930)* Rosario, prehistoria, 2008.

³ Mensaje al Congreso de la Nación; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, julio de 1904, pag. 77-78

En cuanto a las jornadas de labor estas variaban según las edades y los géneros de ocupación en las distintas regiones del país. Así para los de catorce años la jornada era de ocho horas; para los de doce años era de seis horas con un intervalo de una hora para descanso y durante nueve meses al año y para los de diez de cuatro horas con intervalos de cuarenta minutos y por cuatro meses al año.

También se ponía especial énfasis en la regulación del trabajo de los menores en profesiones artísticas ambulantes, como teatro, circo y otros espectáculos a fin de preservar a estos del abuso de la fuerza y exposición al peligro material y *al aspecto moral de la cuestión*.

Asimismo, se establecía la obligatoriedad de una libreta de trabajo para cada menor para asegurar el control de sus servicios de acuerdo a los requisitos legales y también se fijaban penas para patrones pero también para padres y tutores negligentes.

Por último, se reglamentaba el contrato de aprendizaje o empleo de los menores en talleres o fábricas, a título de enseñanza y a compensación de enseñanza. Esta normativa según el proyecto de ley (...) *viene a completar el conjunto de disposiciones protectoras de la infancia y de la adolescencia, concebidas con el sólo pensamiento que informa todo el proyecto, la conservación y el progreso moral y material de la población argentina, y la formación de una oferta colectiva capaz de realizar el trabajo productivo que exigen las condiciones del territorio y el destino de la nación. Combinada esta ley con las que proveen a la instrucción primaria, estos resultados serán menos remotos. (...)*⁴

Si bien este proyecto, hacía numerosas concesiones a las demandas sociales de los grupos obreros, finalmente no fue aprobado por las cámaras. Se opusieron a él anarquistas y socialistas, debido a las restricciones impuestas a las asociaciones obreras, y también la Unión Industrial Argentina que presentó un memorándum al congreso en el año 1905, solicitando que no se sancionara el proyecto de Ley Nacional del Trabajo de

⁴ Mensaje al Congreso de la Nación; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, julio de 1904, pag. 98.

Joaquín V. González. Proponían como alternativa la formación de una comisión de industriales y obreros para estudiar la sanción de proyectos sobre el tema. Consideraban que no se habían realizado las consultas necesarias y que la ley nacional era *“teóricamente perfecta, pero [...] inaplicable en nuestro país, donde ni las industrias, ni el personal obrero poseen las condiciones económicas, ni los hábitos, ni la organización gremial necesarias para que pueda aplicarse”*⁵. Lo que dejaba entrever estas objeciones era la incapacidad de la industria local para enfrentar los costos adicionales impuestos por la legislación laboral, en el sentido de que no estaban dispuestos a asumir ellos solos el costo económico de la resolución del conflicto social urbano.⁶

A pesar del fracaso, esta iniciativa sirvió como antecedente válido para que años después y a instancias del diputado socialista Alfredo Palacios si se sancione la ley Nº 5291 que legisla sobre el trabajo de mujeres y menores la que aparece como la segunda ley obrera.

Su tratamiento originó un interesante debate entre los diferentes legisladores que representaban miradas contrapuestas y a la que se sumaron con su parecer distintas entidades empresarias y nuevamente la propia unión industrial.

El proyecto original presentado por Palacios a la Cámara resultaba coincidente con algunas de las iniciativas planteadas anteriormente por el ministro González por ejemplo en cuanto a la edad permitida para que los menores ingresaran al mundo laboral que se fijaba en 14 años. En cambio, avanzaba sustancialmente respecto a la duración de la jornada de labor ya que establecía que el trabajo de los varones menores de 16 años y de las mujeres menores de 18 no excedería las seis horas diarias con un intervalo de una hora y media para el almuerzo y el descanso.

⁵ Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 6 de mayo de 1904

⁶ Landaburu, Alejandra *“La visión de los empresarios azucareros ante la cuestión social en Tucumán: su posición ante las primeras leyes obreras”* Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia Social. La Falda, 2007. pag. 7

Se prohibía toda enseñanza manual o profesional para los menores de doce años en los orfanatos e instituciones de beneficencia que impartían instrucción primaria. Al mismo tiempo el proyecto vedaba el empleo de menores en el trabajo nocturno y a destajo, en labores peligrosas, y como partiquinos, actores en representaciones públicas sin la autorización del ministerio de menores.

De todas estas disposiciones, los artículos referidos a la edad y la duración de la jornada de labor de los menores, fueron las que originaron mayores controversias y dieron lugar a un intenso debate.

En la sesión del 22 de junio de 1906, Palacios fundamentó su proyecto. Consideraba que *“el trabajo de las mujeres y los niños es una consecuencia del industrialismo moderno... el campo de la producción se ensancha y es requerido imperiosamente el trabajo de las mujeres y de los niños que trae como consecuencia natural el desorden del hogar y el aflojamiento de los vínculos de familia”*. Y más adelante agregaba que *“es indudable, señor presidente, que dado el sistema económico que rige no sería posible evitar el trabajo de las mujeres y de los niños. (...) Pero si no es posible, y acaso ni conveniente evitar el trabajo de las mujeres y de los niños, no hay duda de que es indispensable reclamar enérgicamente para ellos una constante y eficaz protección por parte del Estado”*.⁷

El debate sobre el proyecto se inició cuando la Comisión de Legislación - de la cual Palacios formaba parte - presentó su proyecto a consideración de la Cámara de Diputados en la sesión del 7 de septiembre de 1906.⁸ Este proyecto difería en algunos aspectos del original propuesto por el diputado socialista fundamentalmente en lo atinente a ciertas cuestiones del trabajo femenino.

En lo que si eran coincidentes y a la vez marcaban una fuerte diferencia con el proyecto de Joaquín V. González era sobre el ámbito a legislar que eran las actividades

⁷ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Diario de Sesiones. 22 de junio de 1906. pag 346.

⁸ Congreso Nacional. Cámara de Diputados Diario de Sesiones, 7 de septiembre de 1906, pag. 789 a 809 y sesión del 14 de septiembre de 1906, pag.877 a1107

industriales urbanas dejando ex profeso fuera de tratamiento todo lo referido a los trabajos que se relacionaban con el mundo rural.

Mientras el diputado Palacios no fundamenta el porqué de este recorte, si en cambio lo hace expresamente el miembro informante de la comisión, el diputado por Santa Fe, J. V. Pera con argumentos que giran en torno a la salud y a la cuestión social y que valen la pena transcribirlos.

“(…) La comisión ha suprimido especialmente, y en esto difiere en absoluto del proyecto del doctor González, todo lo que se refiere a los trabajos de campo, porque entiende que en los trabajos ganaderos y agrícolas sobre todo, la mujer y el niño, lo mismo que el obrero adulto, no necesitan más protección, ni más garantías de trabajo, de salubridad, de higiene, que la que proporciona la vida sana de la naturaleza a todos los que se dedican a esta clase de labores, y porque entiende que, en realidad, la cuestión obrera es absolutamente extemporánea en nuestras campañas. (...)”

Resulta por lo menos curioso esta afirmación de la Comisión ya que la *“vida sana de la naturaleza”* de hecho no impedía que subsistieran condiciones de explotación del trabajo rural femenino e infantil como ya lo habían denunciado en su momento algunos funcionarios estatales como Bialek Masse en su conocido informe acerca de la situación de las clases trabajadoras en la Argentina, quien hacía hincapié en lo nocivo del trabajo infantil en ciertas actividades rurales debido a la excesiva extensión de la jornada laboral.

Pero también la segunda afirmación resulta fuertemente esclarecedora porque encerraba, tal vez, los verdaderos propósitos que guiaban a la comisión de legislación ha hacer suyo este proyecto y era la de descomprimir el conflicto social que se erguía amenazante, particularmente en la ciudad de Buenos Aires, porque como señalaba el miembro informante *“estas cuestiones del trabajo no levantan presión sino encerradas*

*aquí, dentro del círculo de fierro de nuestros centros urbanos, donde únicamente necesitan la tarea del legislador que les dé válvulas de escape, para evitar violentos estallidos, (...)*⁹

Iniciado el debate los primeros en oponerse a esta futura norma legal fueron aquellos legisladores que respondían a los intereses de los industriales, tal el caso del diputado Seguí miembro de la Unión Industrial Argentina, para quien no se habían realizado los estudios estadísticos necesarios para establecer cuál era el número de mujeres y niños que trabajaban en la industria, tanto en la capital como en el resto del país, cuáles eran las condiciones de trabajo y cuántos dejarían de trabajar al aplicarse la ley.

El diputado por Tucumán, Miguel Padilla, industrial azucarero y director del Centro Azucarero, también mostró reparos en la sanción de la ley. Pidió en primer lugar que se aclarara si la misma tenía alcance general, para toda la República, o solo para la capital. Su opinión era que el Congreso no tenía facultades para dictar una ley con alcance general, ya que éstas no eran facultades otorgadas por la Constitución, sino que era una atribución de las provincias, por lo que se oponía que la ley tuviera alcance nacional.

Entre los argumentos del diputado tucumano, además de los referidos a la Constitución y a las diferencias regionales en cuanto a las industrias, los que nos parecen más significativos son aquellos que se refieren al trabajo infantil. Expresaba que así como hay trabajos en la Capital de la República que necesitaban la intervención del gobierno *“(...) hay otros que se desarrollan en el interior de la República que no necesitan de esta protección, porque no es un trabajo pesado: ese trabajo es benéfico”*

Padilla afirmaba además que *“en la provincia que represento, existen fábricas donde trabajan mujeres y niños en las cuales el trabajo no es pesado; absolutamente es un trabajo bien liviano”* y sostenía que *“esas mujeres y esos niños a quienes según esta ley se les prohíbe trabajar, puesto que los patrones no podrán en tales condiciones tomarlos en sus fábricas, se entregarán por completo a la vagancia”*.¹⁰ Completaba sus argumentos en

⁹ Intervención del diputado J. V. Pera. Congreso Nacional Cámara de Diputados Septiembre 7 de 1906 pag. 795

¹⁰ Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Intervención del Diputado Miguel Padilla

oposición a esta norma legal argumentando que un niño de 12 años podía trabajar 4 u 6 horas sin perjudicar absolutamente su salud y que además ese niño podía ayudar a sus padres, por lo general pobres.¹¹

Esta oposición al proyecto se reforzaba con la actitud asumida por distintas asociaciones patronales incluida la Unión Industrial Argentina quienes ensayaban distintas estrategias para hacer fracasar esta iniciativa. Una era la actitud asumida por el Centro Azucarero, del cual el diputado Padilla era presidente, recomendando a los diputados nacionales de la provincia de Tucumán combatir el proyecto socialista que reglamentaba el trabajo de mujeres y niños debido a que el mismo perjudicaba los intereses de la industria.¹²

Otra era el envío de peticiones que hacían llegar al Congreso para influir en el debate. En este aspecto, a lo largo de 1906 tanto los propietarios de imprenta, litografías y encuadernaciones; como los fabricantes de confecciones y aquellos dedicados a la producción de tejidos de algodón y lana, enviaron sendos mensajes a la Cámara de Diputados oponiéndose fundamentalmente a la reducción de la jornada laboral.

Los propietarios de imprentas, litografías y encuadernaciones manifestaron su disconformidad con el artículo 3º de dicho proyecto, que limitaba a seis horas diarias el trabajo de los menores de 16 años y de las menores de 18 años. Su principal argumento se refería a que la imposibilidad de emplear adultos para desarrollar algunas actividades (ponepliegos, intercaladores, coladores, etc.), trabajos livianos y sencillos, que por razones técnicas y económicas de la industria solo podían ser ejecutados por menores. Como advierte Alejandra Landaburu este argumento *“escondía en realidad la verdadera preocupación de los empresarios: tener que emplear adultos y pagar salarios más altos. Prohibir a los menores que trabajasen más de 6 horas diarias equivalía para los patrones a imponer esa misma jornada a los adultos, ya que estos no podían trabajar sin sus*

¹¹ Idem

¹² Revista Azucarera, nº 52, 15 de abril de 1907, pág. 60

*ayudantes menores de edad, condenando a la industria a desaparecer.*¹³ Derivado de esto, el segundo argumento que sostenían era el referido a la competencia con la industria extranjera, ante la que decían encontrarse en desventaja, situación que según su lógica, se agravaría con la disminución de la jornada de trabajo de los menores.

Por su parte, los fabricantes de confecciones se oponían a la reducción de la jornada de labor porque la misma redundaría en una menor producción y en un aumento de los costos al *tener las maquinas paradas algunas horas al día*. Pero además advertían sobre la competencia ruinosa que deberían soportar con los talleres chicos, que sin tener *“establecimientos e instalaciones costosas y sin tener que pagar patentes e impuestos elevados, dan todas sus confecciones a particulares que trabajan en sus casas donde no cuentan con elementos que faciliten el trabajo y quienes naturalmente serán excluidos de esta ley, que no puede hacerse extensiva al hogar”*¹⁴

Los fabricantes de tejidos de algodón y lana, fue otra de las entidades que presentaron una solicitud de rechazo al congreso. Allí expresaban que *“los grandes trastornos y perjuicios que causaría no tan sólo a la industria en general, sino a los mismos obreros las sanción del proyecto”*. Estos perjuicios estaban relacionados con la reducción de la jornada de trabajo ya que al sancionarse esta ley en nuestro país solamente, *“nos pondría en condiciones de absoluta inferioridad respecto de los industriales extranjeros, y traería como consecuencia la inutilización de nuestras fábricas y la privación de los medios de subsistencia a miles de familias”*.¹⁵

Nuevamente aquí estos problemas derivaban de la legislación que se estaba por sancionar que colocaban, en términos competitivos, a esa industria en inferioridad a la extranjera. La finalidad que los otros patrones no enunciaban claramente, ellos la manifiestan públicamente al sostener que la razón principal de su oposición radicaba en que sería materialmente imposible sustituir mujeres y menores por hombres, porque para

¹³ Landaburu, Alejandra, op cit. Pag 16.

¹⁴ Solicitud de fabricantes de confecciones. 29 de agosto de 1906 Congreso Nacional. Cámara de Diputados pag. 735-736.

¹⁵ Solicitud de fabricantes de tejidos de algodón y lana. 25 de agosto de 1906. Congreso Nacional. Cámara de Diputados, pag, 708

ello debían elevar los salarios recargando el costo de producción que la capacidad adquisitiva del mercado no podría absorber. Hacían notar también que los trabajos que confiaban a mujeres y niños en las fábricas de tejidos, eran aquellos que no requerían fuerza física, “*ni mayor suma de inteligencia*” y que resultaban demasiados livianos para los hombres.¹⁶

Todas estas peticiones se completan con una solicitud de la Unión Industrial Argentina en la cual objetan particularmente lo contenido en los artículos tercero y cuarto, que tenían que ver con la duración de la jornada de labor. Fundaban esta objeción en que los horarios propuestos, de sancionarse la ley, solo se verificarían en nuestro territorio nacional ya que no estaban vigentes en ningún país del mundo y menos en Europa. “En una palabra, los industriales piden que la ley que se sancione no contenga restricciones mayores que las que rigen en las naciones de Europa, puesto que es con las industrias europeas con las que tienen que competir”

A fin de corregir estas distorsiones, esta asociación recordaba, que por su intermedio los industriales ya habían presentado en la comisión de legislación un contraproyecto que reúne estas condiciones planteadas.

La nota finalizaba con un comentario crítico acerca del proyecto de A. Palacios y por elevación al propio partido socialista al cual el diputado por la Capital representaba:

“los gravísimos peligros del proyecto en discusión el cual, no siendo en sus artículos más importantes, que son los relativos a horarios, otra cosa que una copia textual de la parte correspondiente del programa del partido socialista, contiene naturalmente exageraciones restrictivas incompatibles con los legítimos intereses de los gremios patronales y hasta con vitales intereses de los gremios patronales y hasta con vitales intereses económicos del país, razones por las cuales esas restricciones han sido siempre rechazadas en los parlamentos extranjeros donde los socialistas las propusieron.”¹⁷

¹⁶ Idem pag. 708

¹⁷ Solicitud de la Unión industrial Argentina. Congreso Nacional. Cámara de Diputados Setiembre 19 de 1906 pag. 895

Luego de un intenso debate, que dura más de un año, y a través del cual el proyecto original sufre significativas modificaciones, el mismo finalmente se convierte en ley en septiembre de 1907.

De esta manera, la ley N° 5291 de *Trabajo de mujeres y menores* plantea, entre otras disposiciones, la prohibición absoluta para incorporarse al trabajo a todo menor de diez años. Tampoco podían hacerlo los que contaran entre diez y catorce si no habían completado sus instrucción obligatoria. Sin embargo, en este último caso la prohibición no era absoluta ya que si se demostraba que la inserción laboral del menor era indispensable para la subsistencia de él, de sus padres o hermanos entonces se lo autorizaba a trabajar.

Aquellos que ocuparan menores, fueran industriales, comerciantes o sus representantes, estarían obligados a llevar un registro en la que constaría todos sus datos personales y la de sus padres o tutores para ser registrados en el ministerio de menores. La autoridad local sería quien debería reglamentar el trabajo de los menores debiendo velar por *“su salud, seguridad, instrucción y moralidad y asegurándoles también un día de descanso en la semana”*¹⁸

La ley además contemplaba disposiciones especiales para la capital y los territorios nacionales entre ellas la de que los menores de diez y seis años no trabajarían más de 8 horas por día, ni más de 48 por semana y deberían disponer de un descanso de dos horas a medio día. En los establecimientos industriales no se podría emplear a menores de doce años.

Como se puede apreciar del proyecto original se han modificado la edad tope para el ingreso de los menores al mundo laboral así como la duración de la jornada de labor. Estos cambios de alguna manera recogen las sugerencias y en última instancia los intereses de las asociaciones patronales que estaban presentes en el contraproyecto que la Unión Industrial presentó en su momento.

¹⁸ Congreso Nacional. Leyes Sancionadas. Año 1907 Tomo 2 Pag. 138.

Tampoco en la ley se contemplan la prohibición del trabajo a destajo para los menores o la enseñanza manual o profesional a menores de doce años que se impartían en instituciones públicas y de beneficencia; cuestiones ambas que si estaban presente en el proyecto original.

Pero tal vez el cambio más profundo y que alteraba significativamente el espíritu con que se había intentado legalmente proteger y regular el trabajo infantil era el que tenía que ver con la autorización que se daba, en el artículo 1° al defensor de menores para liberar a estos respecto de la edad mínima y del nivel de instrucción para acceder al mercado de trabajo.

Como es de imaginar esta excepción se volvió casi una generalidad ya que para la mayor parte de las familias pobres el ingreso percibidos por sus hijos eran un ingrediente determinante en el presupuesto familiar generalmente insuficiente. Por lo tanto, en la práctica, la nueva norma legal poco pudo hacer por la protección y regulación del trabajo infantil.

En septiembre de 1924 se sanciona la ley N° 11.317 sobre trabajo femenino e infantil que deroga la anterior. La misma no fue motivo de arduos debates como la anterior norma y la única controversia se planteo, en el tratamiento en senadores, respecto a los alcances de la misma; es decir si su ámbito de aplicación debía ser la totalidad del país o estaría restringida solo a la Capital, los territorios nacionales y en los lugares sometidos a la jurisdicción exclusiva del gobierno nacional. Esta diferencia se zanjo rápidamente a favor de la primera opción por lo que el proyecto quedó rápidamente convertido en ley.

Esta nueva norma legal difiere de la anterior en algunos puntos principales. En primer lugar eleva el límite de edad de diez a doce años para desempeñar cualquier tarea por cuenta ajena extendiendo la prohibición también los trabajos rurales. Además exige para que se pueda acordar permisos de trabajo a menores que se encuentran en edad escolar, que llenen satisfactoriamente el mínimo de instrucción escolar acordado por ley.

Se prohíbe ocupar a menores de catorce años en el servicio doméstico, explotaciones o empresas industriales o comerciales, privados o públicos. Esta es una disposición nueva ya que la anterior ley nada decía al respecto. También le está vedado a todo varón menor de catorce años o mujer soltera menor de diez y ocho el trabajo por cuenta propia o ajena, ni profesión alguna que se ejerza en calles, plazas o sitios públicos.

Finalmente, esta ley hacía extensiva para todo el territorio nacional algunas prescripciones que en la antigua norma sólo tenían vigencia para la Capital Federal y al mismo tiempo incorporaba otras nuevas fijando la jornada de trabajo en 6 horas diarias o 36 semanales para los menores de diez y ocho años con lo que se reduce la jornada que en la ley anterior era de 8 horas o 48 semanales.

En definitiva esta nueva ley intentaba incorporar a la protección legal a un mayor número de niños y a la vez mejoraba la reglamentación en vigor ampliándola al mundo rural. Sin embargo, al subsistir al igual que en la norma anterior, la posibilidad de que el ministerio de menores respectivo, pudiera autorizar el trabajo de éstos, cuando lo considere indispensable para la subsistencia de los mismos o de sus familias, nuevamente se produce un resquicio legal por donde se filtran todas clases de anomalías.

Es decir, toda esta batería de medidas legales impulsadas por el Estado choca, en toda esta etapa, con una serie de inconvenientes que terminan por esterilizar la posibilidad de combatir o al menos regular y controlar eficazmente el trabajo infantil

Un primer obstáculo tiene que ver con la actitud asumida por la familia del niño trabajador que haciendo caso omiso a los perjuicios físicos y mentales que trae aparejado su inserción laboral no trepida en incorporarlo al trabajo doméstico o directamente a cualquier otra actividad que signifique un ingreso adicional al presupuesto familiar.

Esta actitud, fue advertida en su momento por los propios legisladores quienes van a incluir, en la ley que reglamenta el trabajo infantil, al ministerio de menores como una autoridad tutelar que está por encima de la patria potestad para evitar de esta forma los

abusos de padres, que, *“aunque sean una excepción entre nosotros, se han notado algunos.”*¹⁹

Sin embargo, y en el caso de la Patagonia norte, estas prevenciones legales no logran su cometido ya que en los años siguiente esta situación es advertida por la prensa la que denuncia que quienes violan lo estipulado por la ley y son generalmente padres, tutores y encargados los cuales *“ya sea porque los prefieren para trabajos de índole diversa o ya por mera negligencia, lejos de propender a la instrucción de sus hijos o asilados los alejan de las escuelas confinándolos a escenarios impropios para la edad infantil – el tambo, el almacén, o tal conchabo más o menos lucrativo,- donde habrán de sobrellevar una lamentable vida vegetal, bajo la más áspera y desconsoladora ignorancia”*.²⁰

Por otro lado, también resulta claro que el rol del Estado como protector de la niñez y regulador de la inserción laboral de estos quedó sumergido en una serie de contradicciones que limitaron y anularon en muchos casos estas funciones primordiales.

Esta ineptitud del Estado para poder llevar adelante el rol que reconferían las leyes se ejemplifican en dos casos emblemáticos el tema de la educación obligatoria y en las condiciones de vida y de trabajo especialmente de aquellos niños tutelados.

En el primer caso, como hemos analizados en otros artículos y ponencias²¹, la educación primaria resulta incompatible con el trabajo infantil y en esta puja la balanza

¹⁹ Intervención del miembro informante de la Comisión de Legislación. Senador Dámaso Palacio. 30 de septiembre de 1907. Congreso Nacional. Cámara de Senadores. Pag. 1083.

²⁰ La Voz del Sud. Viedma-Patagones. 25 de marzo de 1926. pág. 1 col. 6

²¹ Mases, Enrique. Estado, educación y trabajo. El dilema de la niñez norpatagónica. El trabajo o la escuela 1900-1943. En Mases, E. y Zink, M. (editores) En la vastedad del “desierto” patagónico... Estado, prácticas y actores sociales (1884-1958). Rosario: Prohistoria Ediciones, Santa Rosa. Universidad Nacional de La Pampa, 2014. Mases, Enrique. La infancia rural norpatagónica en la primera mitad del siglo XX. De la casa al trabajo sin pasar por la escuela. En XVII Congreso Internacional de AHILA. Berlín (Alemania), 9 al 11 de septiembre de 2014. Ramírez N. y López Caminado M. Legislación y trabajo infantil en el mundo rural norpatagónico 1884-1945. En las VI Jornadas de Historia de la Patagonia. Cipolletti (Río Negro). 12 de noviembre de 2014.

desde muy temprano se inclinó del lado de la inserción de niño en el mercado laboral estimulado por las necesidades que la propia familia tenía ya sea de su fuerza de trabajo en tareas hogareñas o del ingreso que podía proveerle en término de dinero. Pero esta incompatibilidad se agrava aún más por el deficiente control que las autoridades encargadas del mismo pueden ejercer y que reiteradamente la prensa no deja de llamar la atención sobre esta situación *“En lo que atañe la cuestión de la vagancia infantil al Consejo Escolar, éste no se halla en condiciones mejores que la Defensoría de Menores, pues nadie se ocupa de reducir a los pequeños vagabundos a una vida honesta.*

Las disposiciones de las leyes respectivas y sus reglamentaciones prescriben que los padres, tutores o guardadores, manden al colegio a los menores de 6 a 14 años de edad imponiendo fuertes multas o, en su defecto, arresto a los infractores.

Sin embargo nunca se ha visto cumplir aquellas disposiciones y el que deja de hacerlas cumplir, es lógicamente, tan culpable como el infractor mismo; y mientras no se aplique la ley en todo su rigor, no vemos como se pueda exterminar la plaga de los niños mendicantes.”²²

Mucho más grave aparece la ausencia del Estado en la función de controlar las condiciones de trabajo de los menores colocados especialmente aquellos que provienen del depósito de menores y que están sujetos a la arbitrariedad de sus tutores/patronos. Esta omisión estatal en algunos casos pasa por la parálisis de los organismos específicos de contralor o por falta de funcionarios idóneos o directamente por la inescrupulosidad de estos.

“La Defensoría de Menores de Patagones, desde hace tiempo se encuentra acéfala, primero por falta de titular y más tarde por renuncia del nombrado. Sólo es atendido por el secretario (es curioso que hay un secretario donde no existe el jefe) quien lo hace únicamente, cuando se trata de colocar a una niña de menor edad como sirvienta en caso de alguna familia de sus *relaciones*; a tal efecto imputa órdenes a la policía que son acatadas con una puntualidad asombrosa, a pesar de

²² Periódico *La Capital* 8 de junio de 1922 pág. 1 col. 3

emanar de una autoridad usurpada, desde que las disposiciones de un “secretario” carecen de valor y jamás pueden obedecidas.”²³

No es difícil imaginar en este caso como resulta ser la vida de estos pequeños trabajadores alejados de sus familias y a merced de una tutela solo interesada en sacar el mayor provecho material de esta situación. Estas anomalías por otra parte no dejan de tener notoriedad y así lo refleja la prensa de la época:

“En cuanto a los menores, varones y niñas que se consiguen por intermedio del Juzgado Letrado, es necesario que el Defensor de Menores vigile constantemente y se cerciore si se cumplen con ellos las disposiciones vigentes.

No es justo ni humano que a esos hijos del infortunio se les considere como a parias de la sociedad, que se le prive de la instrucción primaria, que no se les concede el debido descanso, que su trabajo le sea remunerado, y que cuando sus servicios ya no son necesitados, se entreguen nuevamente a las autoridades, carentes de todo recurso y hasta sin ropa para su uso particular.

Debemos hacer constar que existen honradísimas excepciones para las que no rezan estas críticas.”²⁴

Pero este Estado que en algunas ocasiones aparece como inoperante para hacer cumplir la legislación vigente, en otras ocasiones va más allá y se convierte en un activo trasgresor de las mismas, incorporando a trabajadores menores, en áreas y dependencias propias del trabajador adulto tal cual lo denuncia este periódico regional para el caso del territorio de Río Negro.

“... A este respecto conviene signar que la municipalidad local (General Roca), lejos de observar esas disposiciones, las infligen, pues en el servicio que realizan los carros recolectores de basura, diariamente se contrata el empleo de menores con el agravante de ser analfabetos, circunstancia que la ley pena.”²⁵

²³ *Ibíd*em

²⁴ *La Voz del Sud. Viedma-Patagones. 25 de marzo de 1926. pág. 1 col. 6*

²⁵ *Periódico Río Negro. General Roca N° 1366. 6 de enero de 1938. pág. 3 col. 4, 5 y 6*

Algunas reflexiones finales

La existencia del trabajo infantil originó no pocas controversias a lo largo del periodo estudiado. Sin embargo, pese a la impugnación de socialistas y anarquistas y de sus respectivas organizaciones obreras, el mismo fue claramente legitimado por el Estado pero también por otras instituciones de significativa gravitación en la sociedad los que apuntalaron su existencia por los beneficios que este traía por su función regeneradora y como garante del orden moral y social establecido.

Si como hemos visto hasta aquí la existencia del trabajo infantil no se pone en cuestión la regulación del mismo si origina una fuerte polémica cuyos resultados tampoco favorecen al niño trabajador. La fuerte presión que ejercen los empresarios atenúa, en esta etapa los intentos socialistas por mejorar las condiciones de trabajo y también la propia actitud del entorno familiar de niño trabajador conspira contra el efectivo cumplimiento de las leyes sancionadas. Y finalmente el papel del propio Estado que una vez sancionado alguna norma legal, la incompetencia, desidia y trasgresión que llevan adelante sus funcionarios terminan por esterilizar la posibilidad de proteger, regular y controlar eficazmente el trabajo infantil