

Estado y trabajadores en Argentina

El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907-1934

Autor:

Bertolo, Maricel

Tutor:

Barrancos, Dora

2008

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Historia

Posgrado

TESIS DE DOCTORADO

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

A ñ o 2 0 0 8

Título: ESTADO Y TRABAJADORES EN ARGENTINA. El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907-1934

Doctoranda: Lic. Maricel Bertolo

Directora: Dra. Dora Barrancos

Consejera de Estudios: Dra. Mirta Zaida Lobato

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a mi Directora de Tesis, la Dr. Dora Barrancos, quien orientó mi trabajo y realizó una lectura crítica y exhaustiva en las diferentes etapas de redacción, con observaciones sugerentes que estimularon mi tarea de investigación. Asimismo, me facilitó diversas fuentes de la época relacionadas con el movimiento obrero y bibliografía de su archivo personal.

Una deuda especial guardo con mi Consejera de Estudios, la Dra. Mirta Lobato, quien me asesoró en la elaboración del Plan de Tesis, además de brindarme información bibliográfica y en relación a diversas fuentes vinculadas con la problemática del Estado y la legislación laboral. También, me proveyó bibliografía de su archivo privado.

Asimismo, quiero manifestar mi reconocimiento al Dr. Ricardo Falcón, por haber guiado mis primeros pasos en la investigación histórica, vinculados con el análisis de la corriente sindicalista revolucionaria en Argentina. Además, me facilitó bibliografía y variadas fuentes relacionadas con el movimiento obrero.

Por último, quiero agradecer a la Dra. Susana Belmartino, por haberme permitido revisar material de su archivo privado, relacionado con diversas fuentes que reflejaban aspectos relevantes sobre el desarrollo de las mutualidades y la previsión social.

Han sido numerosas las bibliotecas y los bibliotecarios que contribuyeron en la búsqueda de las diversas fuentes consultadas y materiales bibliográficos. Mi más sincero agradecimiento al archivo del Instituto Dr. Emilio Ravignani y a las siguientes bibliotecas: de la Facultad de Derecho de la UBA, del Museo Social Argentino, del Ministerio de Economía, de la Academia Nacional de la Historia, del Ceil-Conicet, Juan B. Justo. En la ciudad de Rosario, un reconocimiento muy especial para la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNR, también para la Biblioteca Argentina y la de la Bolsa de Comercio.

Índice

Introducción	4
Capítulo I. Primeros trazos de la intervención estatal en la esfera laboral.....	23
Capítulo II. Los primeros pasos de la negociación colectiva.....	75
Capítulo III. El paro forzoso.....	107
Capítulo IV. El Registro Nacional de Colocaciones.....	161
Capítulo V. El trabajo a domicilio.....	230
Conclusiones	271
Bibliografía y fuentes	281

Introducción

El objetivo general de esta investigación se refiere a la interrelación existente entre el Estado y el movimiento obrero urbano entre 1907 y 1934. En esta línea de preocupaciones, rastreamos las principales iniciativas estatales en materia socio-laboral, en especial, nuestra atención privilegió aquellas decisiones vinculadas con la problemática del paro forzoso, fenómeno que con características de masividad ocupó el interés del poder político y de los sectores populares en el transcurso de las dos coyunturas de crisis económicas registradas en nuestro período de estudio.

También nos ocupamos de los primeros intentos de implementar el seguro de desocupación, surgidos en un escenario caracterizado por avances importantes en materia de previsión social, vinculado con la sanción de las primeras leyes de jubilaciones obreras. Complementamos este enfoque, analizando la evolución que experimentó la intervención estatal relacionada con las primeras expresiones de negociación colectiva registradas en los años que coinciden con nuestra investigación.

Asimismo, nuestra interpretación sobre la situación laboral de la época, estuvo atravesada por la preocupación en torno a la experiencia particular de las mujeres trabajadoras. El objetivo principal que orientó nuestra tarea en relación al trabajo femenino, apuntó a reconstruir los criterios diferenciados que orientaron el diseño de la política socio-laboral, y las respuestas del movimiento obrero, vinculados a los roles de mujeres y varones en el mercado laboral. A través de este eje temático, analizamos el proceso a partir del cual se fueron perfilando ideas, discursos y acciones que sugerían diferencias en cuanto al lugar que debían ocupar, los roles y los derechos inherentes a mujeres y varones. Incorporamos, entonces, en nuestra consideración sobre el mundo del trabajo y del no trabajo, la perspectiva de género.

De acuerdo con esta línea de preocupaciones, analizamos la trayectoria del Registro Nacional de Colocaciones, oficina dependiente del DNT, creada en 1913, con el objetivo de acercar la oferta y la demanda de mano de obra. El examinar las concepciones que sustentaron quienes participaron en la conducción de este organismo,

así como su perfil de intervención nos permitió, en buena medida, reconstruir algunos de los objetivos básicos perseguidos por el DNT frente a las temáticas seleccionadas para el desarrollo de esta investigación. Asimismo, este análisis puso en evidencia la actitud del Estado, permitiendo reconocer rupturas y continuidades en cuanto a su estrategia de intervención en la resolución de los conflictos entre capital y trabajo.

Complementamos este abordaje con una revisión de las principales expresiones legislativas, relacionadas con estas temáticas, en tanto constituyeron antecedentes directos en el proceso de construcción de la política socio-laboral del Estado argentino. En forma paralela, también exploramos aspectos relevantes de las repuestas del socialismo y del sindicalismo revolucionario frente a las temáticas mencionadas. Ambas corrientes ideológicas lograron consolidar una fuerte presencia en el plano gremial en nuestro período de estudio. El *sindicalismo* ejerció una posición de liderazgo en sectores clave en el movimiento obrero de la época. El socialismo, participó de manera directa en numerosas iniciativas estatales en materia socio-laboral. Concentramos nuestra atención en las posturas y en las prácticas del socialismo y del *sindicalismo* en relación al Estado, particularmente, frente al accionar del Departamento Nacional del Trabajo y al surgimiento de las primeras iniciativas en materia de legislación laboral.

El objetivo específico que orientó nuestra búsqueda se vinculó con el análisis de las diversas perspectivas sustentadas en relación al problema del paro forzoso por parte de los actores involucrados, tanto en la esfera gubernamental como en el movimiento obrero, concentrando nuestro interés particularmente en las respuestas implementadas desde el Departamento Nacional del Trabajo. La tesis que sostenemos en esta investigación apunta a demostrar que las dificultades de encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra, aspecto que favorecía la existencia del paro forzoso, impulsó la creación del Registro Nacional de Colocaciones, ampliando la esfera de intervención del Departamento Nacional del Trabajo, al incorporar actividades de regulación en el mercado laboral de la época.

En el desarrollo de este trabajo encontramos indicios que dan cuenta de la existencia de un paro forzoso periódico, que afectaba de manera transitoria a importantes segmentos de trabajadores, producido por un conjunto de razones. Como ya señalamos, el fenómeno de la desocupación estaba estrechamente vinculado con imperfecciones en el encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra, factor que dificultaba la búsqueda de empleo, prolongando las situaciones de paro forzoso. La escasa correspondencia entre oferta y demanda, era una expresión de las deficiencias en

la distribución de la mano de obra, aspecto que se relacionaba con los mercados desequilibrados regionales y demográficos atribuibles, en buena medida, al régimen de tenencia de la tierra, en el que prevaleció la concentración en pocos propietarios de enormes extensiones, destinadas a la explotación extensiva de la agricultura.¹ La presencia de desequilibrios en las condiciones de funcionamiento del mercado laboral, dificultó en no pocas ocasiones la provisión de la mano de obra necesaria para las tareas desarrolladas en el ámbito rural, aspecto que creemos jugó un rol prioritario en la visión sustentada por los sectores de la elite dirigente, en el momento de definir la creación del RNC; organismo cuyo funcionamiento, en alguna medida, fue considerado complementario de las actividades desarrolladas por la Oficina de Trabajo, creada a principios de la década de 1870.

Además, la desocupación era también consecuencia del acentuado componente de estacionalidad que prevalecía en la demanda de mano de obra en una buena proporción de las actividades productivas, siendo las de mayor importancia aquellas desarrolladas en el ámbito rural. Este último aspecto, también se reflejaba en las formas de contratación de la mano de obra, en las que prevalecían los empleos temporarios de corta duración.² Las dificultades estructurales que acompañaban el funcionamiento del mercado laboral, se veían agravadas por la escasa transparencia prevaleciente en la información vinculada con los requerimientos de la oferta y demanda de mano de obra, en buena medida, como resultado de la ausencia de mecanismos de regulación estatal. Eran muy frecuentes en la época la existencia de reclamos por las acciones fraudulentas desarrolladas en perjuicio de los trabajadores por parte de quienes se ocupaban de la intermediación laboral en el ámbito privado.

La necesidad de resolver la problemática del paro forzoso planteada con el cambio de siglo, a partir de la nueva tendencia observada en el funcionamiento del mercado de trabajo, que comenzaba a mostrar signos de deterioro en cuanto a los niveles de la ocupación, favoreció la búsqueda de consensos por parte de sectores de diferente extracción política e ideológica, incorporándose de manera estable en la agenda de problemas vinculada con la cuestión social.

¹ Alejandro Rofman y Luis Alberto Romero, **Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1990, 2º etapa: 1852 – 1930.

² Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado, 1850-1880**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992.

La creación del RNC en 1913 tuvo como objetivo prioritario poner en contacto la oferta con la demanda de trabajo, entre el ámbito urbano y el rural, y en el interior mismo de la ciudad de Buenos Aires. También se ocupaba del envío de trabajadores a diversas regiones del país, en ocasión de ser solicitados para la recolección de los cereales. Asimismo, brindaba información precisa a oferentes y demandantes de mano de obra, favoreciendo una mayor transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo de la época.

Además, la existencia de sucesivas crisis económicas agravaba notablemente la situación del empleo, extendiendo el fenómeno del paro forzoso al conjunto de las actividades productivas.³ En este sentido, los años de crisis económica que coincidieron, en buena medida, con el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, presenciaron la existencia de un paro forzoso generalizado y sostenido que afectó a la mayoría de los trabajadores, traduciéndose en un significativo deterioro en los ingresos percibidos por los sectores sociales más desprotegidos.

En sentido general, creemos que existieron notables líneas de continuidad en cuanto al particular diseño de política socio-laboral vigente en las tres primeras décadas del siglo XX. De acuerdo con esta línea interpretativa, demostraremos la existencia de importantes elementos de continuidad en la trayectoria del Departamento Nacional del Trabajo, particularmente, en su función como regulador del mercado de trabajo, a través de las actividades desempeñadas por el Registro Nacional de Colocaciones.

Por supuesto, que el derrotero seguido por el RNC y, también, por el DNT, no puede ser pensado como un proceso lineal, sino más bien como un devenir signado por permanentes marchas y contramarchas, en el que los cambios respondieron a factores coyunturales diversos: político-ideológicos, sociales y económicos. La conjunción de estos elementos delineó las diferentes etapas que reflejaron, además, avances y retrocesos en el proceso de construcción de la política socio-laboral.

En esta línea de preocupaciones, examinamos las variaciones políticas e ideológicas por parte de los sucesivos elencos gubernamentales, las diferentes problemáticas planteadas por el movimiento obrero organizado, así como las especificidades de la estrategia de desarrollo de la economía argentina y sus fluctuaciones, en el momento de analizar los objetivos generales asumidos por la política socio-laboral.

³ José Panettieri, “El paro forzoso en la Argentina agroexportadora”, en **Ayer y hoy: Desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, febrero de 1997.

En el desarrollo de nuestra tarea de investigación, nos ocupamos también de analizar algunos aspectos relacionados con la experiencia de las mujeres trabajadoras en la sociedad argentina de la época. Específicamente, intentamos recuperar las diferentes formas de desigualdad que afectaron a las mujeres en el ámbito laboral. Persiguiendo este objetivo, analizamos algunas cuestiones vinculadas con el rol de las mujeres en la esfera de la producción y en la organización sindical, incursión que reflejó una integración desigual, como resultado de la subordinación y exclusión que experimentaron en las condiciones de participación en el mercado de trabajo de la época. La visión predominante en este período, necesariamente nos indujo también a examinar las percepciones sobre la esfera doméstica, en la medida en que la división sexual del trabajo prevaleciente, destacaba el rol prioritario de la mujer en la preservación de la unidad familiar, conforme al orden natural y moral que debía defenderse.

El indagar sobre las primeras leyes referidas al trabajo femenino, así como la visión de los sectores tecno-burocráticos ligados a una institución referencial en materia laboral como fue el DNT, nos permitió analizar la lógica de género implícita en la perspectiva de los sectores dominantes de la época, estrechamente vinculada al uso prioritariamente reproductivo del cuerpo femenino.⁴

Estos valores canónicos también moldeaban, en buena medida, las prácticas, discursos y representaciones de los sectores populares. Afectaban, entonces, a las mujeres en forma directa, en la medida en que, como señalamos, se traducían en fuertes condicionamientos en cuanto a sus posibilidades de inserción en el mercado laboral.

Esta temática, incorporada tempranamente en los debates sobre la cuestión social de la época, estuvo influenciada por la experiencia internacional en la materia. En suma, analizamos el proceso a partir del cual fueron predominando discursos y prácticas en los sectores dominantes y en el movimiento obrero, que prefiguraron conductas y funciones específicas para mujeres y varones trabajadores, y tuvieron como correlato una

⁴Mirta Z. Lobato, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, argentina 1890-1934”, en Juan Suriano (comp.) **La cuestión social en Argentina (1870-1943)**, Ed. La Colmena, Buenos Aires, 2000, pp. 245 a 274.

integración diferenciada en el mundo laboral de la época, que expresó una situación de subordinación y exclusión femenina.

En cuanto a la selección de nuestro período de estudio, el año 1907 coincide con la creación del Departamento Nacional del Trabajo, organismo dependiente del Ministerio del Interior, que perseguía como objetivo intervenir en la cuestión laboral de la época, a través de un conjunto de mecanismos orientados a encaminar las relaciones crecientemente conflictivas características del mundo laboral de la primera década del siglo XX. En 1934 se creaba la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, y se dictaba una nueva legislación que prescribía la reorganización del Registro Nacional de Colocaciones. Este recorte temporal no excluyó el necesario abordaje de los años previos y posteriores a esas fechas, en la medida en que el desarrollo de las temáticas respectivas así lo requirieron.

El escenario elegido es la ciudad de Buenos Aires, habiendo sido este ámbito geográfico el destino principal de las primeras iniciativas del Estado en la esfera socio-laboral y, además, donde tuvieron lugar los primeros conflictos y reclamos gremiales. El modo particular de relaciones laborales que se fue gestando en estos años se proyectó, en buena medida, en el ámbito nacional.

Durante las tres primeras décadas del siglo XX tuvo plena vigencia una estrategia económica ligada a la producción primaria destinada a la exportación, como motor principal del desarrollo. La división internacional del trabajo se encuentra en los orígenes de este proceso de modernización capitalista. El éxito alcanzado por este esquema productivo, se expresa en una alta tasa de crecimiento de la economía global, que prevalece a lo largo de todo el período. Sin embargo, este ritmo intenso de crecimiento coexistió, principalmente, con dos momentos de aguda depresión. En efecto, los años 1914-17 y 1929-33, expresaron las fluctuaciones de una economía estrechamente vinculada a las cambiantes condiciones de los factores externos.

La primera crisis coincidió, en buena medida, con el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, y aparece como el momento de más aguda depresión. Un conjunto de autores y diversas fuentes de la época señalan al año 1914, como un punto de inflexión que delimita dos grandes etapas. Es cuando se alcanza el límite en el proceso de expansión horizontal de las tierras cultivables, y comienzan a hacerse evidentes ciertos rasgos de desequilibrio estructurales que preanuncian crisis posteriores. Del análisis comparado entre diferentes indicadores económicos, Carlos Díaz Alejandro concluye que esta primera crisis parece haber sido más grave aún que la registrada entre 1929 y

1933.⁵ Aunque a partir de 1917 se abandona la depresión, los datos generales de la economía comienzan a mostrar una disminución relativa en el ritmo de crecimiento, que se extenderá hasta el inicio de la próxima crisis.

Cuando se evidencian los primeros signos de reactivación luego de la nueva coyuntura depresiva registrada entre 1929 y 1934, comienzan a implementarse nuevas medidas en materia económica que expresaron modificaciones significativas en el rol del Estado. En efecto, hacia 1933 un conjunto de decisiones del poder político, se encaminaban hacia una marcada acentuación de su perfil intervencionista, expresado en el desarrollo de actividades con objetivos regulatorios en materia económica y social. Es en este nuevo contexto que surge en 1934 la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, organismo destinado a complementar la actividad desarrollada por el Registro Nacional de Colocaciones frente al problema de la desocupación masiva.

Ambas coyunturas de crisis económica generalizada, tuvieron una incidencia negativa en el funcionamiento del mercado de trabajo, produciéndose un rápido crecimiento de la desocupación, que alcanzaba importantes niveles de masividad. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, los índices de desempleo verificados entre 1914 y 1917, parecen haber superado a los alcanzados en la crisis iniciada en 1929 (Ver Capítulo III)

El problema del desempleo y las diferentes estrategias para abordarlo era un tema ya incorporado en las discusiones vinculadas a la “cuestión social”, tanto por parte del movimiento obrero como de los sectores dirigentes.⁶ Sin embargo, la generalización de este fenómeno en las dos coyunturas mencionadas, colocó la cuestión en el centro de los debates, reclamando un tratamiento inmediato por parte de los sectores ligados al poder político. Asimismo, este nuevo problema social produjo un fuerte impacto en el mundo del trabajo.

Nos ocupamos de analizar en qué medida el fenómeno del paro forzoso contribuyó a promover formas novedosas de pensar y abordar los problemas laborales por parte de los diversos sectores involucrados. De acuerdo con esta preocupación, examinamos ciertos aspectos esenciales de las formas de intervención del Estado en

⁵ Carlos Díaz Alejandro, **Ensayos sobre la historia económica argentina**, ed. Amorrortu, Bs.As., 1983, p. 62.

⁶ Maricel Bertolo, “Estado y movimiento obrero frente al problema de la desocupación (1914-1917)”, en rev. *Avances del Cesor*, Fac. de Humanidades y Artes – U.N.R., 1999.

materia socio-laboral, que preanuncian algunas de las actitudes desarrolladas en la década del treinta, en relación a la cuestión obrera.

La necesidad de implementar el seguro contra la desocupación ya había sido planteada en la coyuntura de 1914/17, como otra de las posibles soluciones a la existencia de la inactividad forzosa. En forma paralela a la mayor participación estatal en la regulación del mercado laboral, comenzaron a privilegiarse algunas decisiones orientadas a organizar la previsión colectiva, como forma de contrarrestar determinadas contingencias sociales adversas.⁷

De acuerdo con esta nueva lógica, a partir de 1915 se sancionan diversas leyes de jubilaciones y pensiones, y sobre accidentes de trabajo. En esa misma perspectiva, comienzan a alzarse algunas voces que analizan el problema del desempleo como un verdadero accidente de trabajo que debería ser subsanado mediante la previsión organizada, esto es, a través de aportes y contribuciones originados en la relación laboral. Surge la primera iniciativa legislativa en la materia, que apuntaba a la protección de la familia del trabajador.

En el ámbito del movimiento obrero, se generalizaron las discusiones sobre estos temas. En el socialismo aunque, como veremos, no se observa una visión uniforme en relación a las posibles respuestas frente a la desocupación, prevaleció la idea de organizar Bolsas de Trabajo en el ámbito gremial, aspecto que llevaron a la práctica y, en forma paralela, propender a la sanción de leyes protectoras por la vía parlamentaria. Además, también plantearon la necesidad de restringir la inmigración “artificial” como un mecanismo idóneo para contrarrestar el problema del paro forzoso.

Desde la perspectiva de la dirigencia de extracción *sindicalista*, se analizaba el problema de la desocupación, como la consecuencia directa del desarrollo capitalista. En clara alusión al socialismo, cuestionaban la posibilidad de solucionarlo a través del parlamento, mediante la legislación laboral. Proclamaban, al menos en el plano discursivo, la acción revolucionaria del proletariado como única vía posible, capaz de suprimir el actual sistema de explotación capitalista. Los trabajadores, fortaleciendo sus órganos de clase, sólo podían intentar “contrarrestar” o “retardar” esta tendencia irreversible.

Por su parte, la Federación Gráfica Bonaerense -probablemente el sindicato mejor organizado de la época, conducido por dirigentes próximos al socialismo-, fue

⁷ *Ibidem.*

protagonista de una de las experiencias pioneras en seguro de desempleo, organizado a partir de las contribuciones de los mismos obreros.

El cambio de siglo también presenciaba el inicio de la aceptación gradual por parte de obreros y patrones de mecanismos arbitrales que favorecían la solución pacífica de las diferencias planteadas en el ámbito laboral, así como también, contribuían a prevenir la realización de nuevos conflictos gremiales, en el marco de un desarrollo incipiente de relaciones colectivas de trabajo.⁸ El ejemplo más paradigmático en este sentido, lo constituye nuevamente el caso de los gráficos, y su aceptación de mecanismos arbitrales con carácter estable, en la resolución de los conflictos planteados entre obreros y patrones, a partir de la realización de la huelga de 1906.⁹

Es en este nuevo escenario laboral, que Joaquín V. González ya había sugerido en oportunidad de la elaboración del Código, la conveniencia de los contratos colectivos de trabajo, como un instrumento idóneo para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en la gran industria.¹⁰ En efecto, la existencia de establecimientos fabriles de mayores dimensiones, impulsó el desarrollo de nuevos criterios para la organización de las tareas. Estos cambios promovieron una mayor concentración de obreros, profundizándose la tendencia a una creciente estandarización de las tareas. Es entonces cuando comienza a plantearse las ventajas de uniformar el tratamiento de los trabajadores con calificaciones y funciones similares. Además, del lado empresarial, el desarrollo de este nuevo mecanismo aportaba ciertos beneficios, en la medida en que podía otorgar mayor grado de estabilidad a los costos ocasionados por los salarios.

En cuanto a las prácticas vigentes, a pesar de algunas excepciones circunscriptas a ciertos gremios y sectores productivos, la evidencia empírica nos sugiere el predominio de relaciones laborales de carácter individual, carentes de estipulaciones previas sobre condiciones de realización de las tareas y fijación de salarios. Por tanto, en

⁸ Hobart Spalding, **La clase trabajadora argentina. (Documentos para su historia – 1890/1912)**, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1970, p. 86; y Ricardo Falcón, “Aspectos de la cultura del trabajo urbano. Buenos Aires y Rosario (1860-1914)”, en Diego Armus, **Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990, p. 356.

⁹ Maricel Bertolo, “Relaciones colectivas de trabajo en Argentina: Algunas reflexiones en torno a la huelga de obreros gráficos de 1906”, comunicación presentada en las *Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA*, Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

¹⁰ Maricel Bertolo, “Los primeros pasos de la negociación colectiva en Argentina”, comunicación presentada en las *III JORNADAS NACIONALES: ESPACIO, MEMORIA E IDENTIDAD*, Organizadas por el CONICET, la Fac. de Humanidades y Artes y la Fac. de Ciencia Política y RRII - UNR, Rosario, set. de 2004.

la práctica más habitual, en el momento de contratar a un obrero, el patrón fijaba en forma unilateral el monto del salario y las condiciones de trabajo.

Como veremos, además del sector de los obreros gráficos, las principales excepciones a esta tendencia general, se vinculó con el gremios de los transportes – marítimos y ferroviarios- y con los trabajadores a domicilio, a partir de la vigencia en 1918 de la legislación que reglamentó sus actividades. Estos dos sectores, contaron con la participación activa del Departamento Nacional del Trabajo favoreciendo, con mecanismos particulares en cada caso, el desarrollo de relaciones colectivas de trabajo.

En el plano político, el tramo inicial de nuestro período de estudio, tuvo a los sectores liberales como principales protagonistas en el sistema de decisiones vinculadas al aparato institucional del Estado. En relación al comportamiento del Estado en materia laboral, encontramos en ciertos referentes de los sectores dirigentes, la introducción gradual de inquietudes reformistas que se vieron plasmadas en algunas iniciativas relevantes.

La vigencia de la Ley Sáenz Peña en 1912, introdujo un cambio decisivo en el funcionamiento del sistema político. Se comenzaba a garantizar desde el Estado –a través del sufragio secreto y obligatorio- una ampliación de la participación política de importantes sectores sociales, excluidos hasta ese momento por las prácticas fraudulentas prevalecientes en el régimen oligárquico. Precisamente, este nuevo escenario fue un terreno propicio para la sanción de nuevas leyes laborales.

La ampliación de la participación política, permitió el triunfo de la UCR en las elecciones presidenciales realizadas en 1916. Hasta ese momento, este partido había cumplido un rol claramente opositor, considerando que su prédica expresaba un severo cuestionamiento a la legitimidad del régimen oligárquico y a la práctica generalizada del fraude electoral.

Por su parte, los gobiernos radicales -y, especialmente, el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen-, incorporaron algunas innovaciones en el estilo de vinculación Estado-movimiento obrero, en relación con la epata anterior. En esta nueva experiencia, aparece esbozada una mayor intencionalidad intervencionista en materia laboral, tendencia que se profundizará en los años treinta, aunque en un nuevo contexto político, caracterizado por la restauración de gobiernos de inspiración conservadora. No obstante, existieron diferencias sustanciales en materia de proyectos políticos entre la experiencia protagonizada por el gobierno de José F. Uriburu, y las propuestas defendidas durante la presidencia de Agustín P. Justo.

Desde el punto de vista de la historiografía argentina, el fenómeno del paro forzoso ha sido escasamente estudiado. Existen investigaciones que centraron su interés en las características de funcionamiento del mercado de trabajo durante la etapa de la agroexportación.¹¹ Nos referimos en primer lugar al “Progreso Argentino” de Roberto Cortés Conde, quien dedica la primera parte del capítulo más importante de su obra, al análisis del proceso de constitución y a la lógica de funcionamiento del mercado de trabajo; vinculándolo con las variaciones experimentadas en los valores de los salarios por sector de actividad. En líneas generales el autor describe los desajustes producidos en el funcionamiento del mercado de trabajo como situaciones coyunturales, fácilmente compensables, principalmente por la respuesta elástica de la oferta de mano de obra. De acuerdo con esta visión, no aparecen dimensionadas las diversas manifestaciones de la desocupación presentes en el período, situación que afectó los ingresos de los trabajadores en su conjunto –incluidos varones y mujeres–.

En segundo lugar, en el análisis realizado por Ofelia Pianetto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, encontramos algunos matices interpretativos en relación al problema del paro forzoso, frente a las explicaciones esgrimidas por Cortés Conde. La autora se ocupa centralmente de las variaciones en el nivel ocupacional como factor que favorece o dificulta el desarrollo de la organización sindical y las luchas reivindicativas. De acuerdo con este eje de análisis, reflexiona en torno a las vinculaciones existentes entre el funcionamiento del mercado de trabajo y las posibilidades de acción sindical por parte del movimiento obrero organizado.

A pesar de las diferencias de objetivos y enfoques que caracterizan a ambos trabajos, se encuentra todavía pendiente una investigación que aborde el problema de la desocupación como un centro de interés específico. En nuestro trabajo de tesis nos propusimos desarrollar esta tarea, apuntando a un ejercicio comparado entre las dos coyunturas en que se registró este fenómeno con características de masividad, en el período seleccionado. Este recorrido permitió reconocer la existencia de ciertas tendencias en el funcionamiento del mercado de trabajo, que nos permitieron replantear algunos de los supuestos subyacentes, principalmente, en la investigación de Cortés Conde (Ver: Capítulo III).

En un trabajo anterior abordamos esta temática, en relación al período que coincidió con el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, sin embargo, esta primera

¹¹ Roberto Cortés Conde, *El progreso argentino (1880-1914)*, Sudamericana, 1979 y Ofelia Pianetto, *Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1890-1922*, en *Desarrollo Económico*, v. 24, n°94, julio-setiembre 1984.

aproximación constituyó un punto de partida, no dando cuenta del conjunto de variables que incluimos en la presente investigación, consideradas en un período de tiempo más extenso, aspectos que favorecieron una visión más compleja de la problemática objeto de análisis.¹²

Además, en relación al paro forzoso en perspectiva histórica, se encuentran los trabajos precursores de José Panettieri, quien analiza específicamente la etapa de la agroexportación en tres artículos referenciales.¹³ Una de las preocupaciones centrales presente en estas investigaciones apunta a resaltar la estrecha vinculación existente entre el fenómeno de la desocupación obrera y las precarias condiciones de vida de los trabajadores.

En *El Paro Forzoso en la Argentina Agroexportadora* el autor analiza las diferentes causas de la desocupación, destacando la relación existente entre crisis económica y deterioro en el nivel del empleo. También examina otros factores desfavorables para la ocupación asociados en buena medida a ciertos sectores productivos específicos. En otro orden de preocupaciones, se ocupa de rastrear los orígenes y la evolución de los seguros sociales en Europa, destinados a proteger a los trabajadores en ciertas contingencias adversas, y revisa los primeros congresos internacionales referidos a la materia. Sin embargo, no aborda el impacto de estas primeras experiencias de previsión social en el ámbito local. Por otra parte, este trabajo no se refiere a las respuestas del Estado ante el fenómeno del paro forzoso, concluyendo su análisis en los años que coincidieron con el desarrollo de la Primera Guerra Mundial.

En el segundo trabajo: *Desocupación, Subocupación, Trabajo Estacional, Trabajo Intermitente. De la crisis del '90 a la Primera Guerra Mundial*, el autor profundiza algunas líneas de análisis relacionadas con la desocupación desarrolladas en el informe anterior. Particularmente, retoma algunos aspectos del debate internacional, coincidentes con la realización en París del segundo congreso sobre el paro forzoso en 1910. Explora los principales ejes de discusión planteados en el ámbito local, como reflejo de los debates internacionales. Asimismo también retoma y desarrolla más

¹² Maricel Bertolo, “Estado y movimiento obrero frente al problema de la desocupación (1914-1917)”, *op.cit.*

¹³Estos tres trabajos están incluidos en: José Panettieri, **Ayer y hoy: Desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, febrero de 1997. Nos referimos a: “El paro forzoso en la Argentina agroexportadora”; “Desocupación, Subocupación, Trabajo Estacional, Trabajo Intermitente. De la crisis del '90 a la Primera Guerra mundial”; y “Paro Forzoso y Colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)”.

extensamente algunas consideraciones sobre las diferentes causas de la desocupación que determinaban a su vez, variadas formas de trabajo según sector de actividad. En esta línea de preocupaciones, analiza dos sectores caracterizados por el trabajo estacional y el intermitente, específicamente la industria de la construcción y de la confección y el vestido. Se esboza aquí una primera aproximación al trabajo a domicilio, quedando como cuestión pendiente el análisis sobre las condiciones de implementación de la reglamentación vigente para el sector desde 1918, aspecto del que nos ocuparemos en el Capítulo V.

Por último, en: *Paro Forzoso y Colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)*, el autor analiza las características generales de la crisis de Wall Street y su repercusión en la economía argentina; prestando particular atención al comportamiento del mercado de trabajo y a las principales medidas que toma el Estado para combatir la desocupación. En esta oportunidad, el autor centra su atención en dos iniciativas particulares, el censo de desocupados realizado en 1932 y la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación dos años después, mencionando sus principales objetivos. También aborda el problema de la colocación obrera, revisando los principales antecedentes legislativos en la materia. Sin embargo, queda como tarea pendiente recuperar en el análisis la trayectoria del Registro Nacional de Colocaciones, a partir de la reconstrucción de las principales actividades desarrolladas.

En un trabajo más reciente, Panettieri retoma alguna de sus preocupaciones vinculadas con el mercado de trabajo.¹⁴ Sin embargo, en esta ocasión prioriza en su análisis la evolución de un conjunto de variables económicas y su incidencia en el desempeño de la economía argentina; desde los orígenes del modelo agroexportador, avanzando hasta los inicios de la Segunda Guerra Mundial. Una de las preocupaciones centrales que atraviesa este trabajo, destaca la estrecha vinculación existente entre el carácter vulnerable de la economía argentina –condicionada fuertemente por las cambiantes condiciones de su sector externo- y las variaciones en el nivel del empleo y en la calidad de vida de los trabajadores. Sin embargo, en su análisis sobre el comportamiento del mercado de trabajo, no aparece el problema de la desocupación como centro de interés específico.

En general, la historiografía argentina relacionada con el desarrollo de las políticas sociales y su vinculación con el movimiento obrero en nuestro período de

¹⁴ “A manera de introducción: Ciclo económico, comercio exterior y mercado de trabajo”, en José Panettieri, **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Bs. As., 2000, págs. 11 a 30.

estudio, ha concentrado su interés en los trabajadores hombres –sus discursos y prácticas- descuidando injustificadamente la problemática particular de las mujeres trabajadoras.

En relación al Departamento Nacional del Trabajo (DNT), existen diversas investigaciones que se ocupan específicamente de esta temática. En primer lugar, Néstor Tomás Auza examina el proceso de constitución de ese organismo estatal, reconstruyendo aspectos importantes que caracterizaron las primeras etapas de su evolución, llegando con su análisis hasta el año 1912, fecha que coincidió con la sanción de la ley orgánica N° 8999 que regirá su funcionamiento.¹⁵ En un trabajo posterior, Auza retoma algunas de las preocupaciones presentes en el primer artículo, aunque refiriéndose al período 1912 –1925, avanzando especialmente en el análisis de las funciones desarrolladas por la División de Inspección y Vigilancia, y de los recursos presupuestarios con que contó el organismo oficial.¹⁶

También en relación al análisis sobre la trayectoria de esta oficina estatal, se encuentra el trabajo de Juan Suriano, quien centra su interés en el nuevo rol que comienza a desempeñar este organismo como mediador en las conflictivas relaciones obrero-patronales, distinguiendo las diferentes etapas que caracterizaron su accionar.¹⁷

Por su parte, Eduardo Zimmermann, describe las primeras iniciativas estatales referidas al desempleo, aunque queda pendiente en su recorrido el análisis de la intervención del organismo oficial en el mercado laboral de la época.¹⁸ Por otra parte, ambos trabajos concluyen en 1916, no dando cuenta de la trayectoria posterior del mencionado organismo y, en particular, del Registro Nacional de Colocaciones.

En una perspectiva de más largo plazo Germán Soprano explora el formato institucional del Departamento Nacional del Trabajo, desde su creación hasta convertirse en Secretaría de Trabajo y Previsión hacia 1943, centrando su mirada en las funciones de regulación de las relaciones obrero-patronales.¹⁹

¹⁵ Néstor Tomás Auza, “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El departamento Nacional del Trabajo 1907-1912”, en *Revista de Historia del Derecho*, 15, Instituto de investigaciones de historia del derecho, Buenos Aires, 1987.

¹⁶ Néstor Tomás Auza, “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo. 1912-1925”, en *Revista de Historia del Derecho*, 17, Instituto de investigaciones de historia del derecho, Buenos Aires, 1989, pp. 59 a 104.

¹⁷ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, en *Anuario*, N° 14, Universidad Nacional de Rosario, 1991.

¹⁸ Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Sudamericana – Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995.

¹⁹ Germán Soprano, “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina (1907-1943)”, en José Panettieri, *Argentina: Trabajadores entre...*, *op.cit.*, pp. 31 a 53.

Por su parte, Mirta Lobato también se refiere al DNT en dos publicaciones, concentrando su atención en las preocupaciones de este organismo vinculadas con el trabajo femenino.²⁰ En los dos trabajos, se analizan los modos en que la agencia estatal realizó su investigaciones con el objetivo de elaborar diagnósticos y propuestas de legislación laboral, incluyendo en esta perspectiva las diferencias surgidas en torno a las cuestiones de género. El enfoque de la autora apunta a resaltar la importancia de la presencia femenina en el diseño de las políticas públicas y, particularmente, en relación al DNT, reflexionando en torno a las formas en que este organismo consideró las diferencias entre mujeres y varones en el mundo laboral de la época.

En cuanto a los orígenes de los seguros sociales en Argentina, contamos con las contribuciones que sobre la materia realizaron Ernesto Isuani, Héctor Recalde y Patricia Flier.²¹ En primer lugar, Isuani rastrea los orígenes de las políticas de seguridad social, y revisa las interrelaciones entre Estado y movimiento obrero en el momento de interpretar los primeros antecedentes de las diferentes iniciativas, centrando su atención en la ley sobre accidentes de trabajo y en las jubilaciones obreras. Por su parte, Recalde analiza los principales antecedentes en materia de seguro social, siendo su interés principal la problemática relacionada con el proceso de salud-enfermedad. Finalmente, Flier examina la evolución experimentada por el modelo de seguridad social y su impacto en los trabajadores, considerando el período de entreguerras. Sin embargo, en estos trabajos no aparece el fenómeno de la desocupación como una de las preocupaciones presentes en los debates suscitados en torno al proceso de construcción de la previsión social.

El desarrollo de la negociación colectiva a partir del segundo quinquenio de la década del treinta es abordado principalmente por Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, también en un trabajo de María Dolores Béjar se hacen referencias a esta temática en similar período.²² En nuestra investigación apuntamos a establecer algunos elementos de

²⁰ Mirta Zaida Lobato, “El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel Lvovich y Juan Suriano (editores), **Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952**, Ed. Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2006, pp.27 a 45; e **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, EDHASA, 2007, Cap. IV, pp. 228 a 243.

²¹ Ernesto Isuani, **Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina**, C.E.A.L., Bs.As., 1985, N° 129; Héctor Recalde, **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social**, CEAL, Buenos Aires, 1991, T. I y II; Patricia Flier, “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en José Panettieri, **Argentina: Trabajadores entre..., op.cit.**, pp. 119 a 154.

²² Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, (1935-1943)”, en Juan Carlos Torre (comp.), **La formación del sindicalismo peronista**, Ed. Legasa, Bs.As., 1988, pp. 19 a 54; María Dolores Béjar, “La política laboral del gobierno de Manuel Fresco”, en José Panettieri, **Argentina: Trabajadores entre..., op.cit.**, pp. 155 a 189.

continuidad entre estas experiencias, y los primeros antecedentes suscitados en la materia en nuestro período de estudio. En esta misma línea de preocupaciones, elaboramos anteriormente dos trabajos. En el primero, rastreamos las primeras iniciativas legislativas del Estado relacionadas con el contrato colectivo de trabajo.²³ En el segundo, analizamos el inicio de las prácticas de negociación colectiva en el gremio de los obreros gráficos, considerando que fue el primer sindicato en propiciar el desarrollo de relaciones colectivas de trabajo, de carácter estable, en la primera década del siglo XX.²⁴

Un conjunto de estudios desarrollados en los últimos años, desde diferentes perspectivas y recursos metodológicos, han incorporado la categoría género como herramienta para el análisis de las diferentes relaciones entre varones y mujeres.²⁵

Una serie de investigaciones han colocado al trabajo femenino como centro de interés particular, en el intento por desentrañar las ideas de género presentes en la génesis de las políticas sociales. En el plano internacional existen trabajos que analizan el proceso de construcción de los denominados “estados de bienestar” y su relación con las mujeres como trabajadoras o en su rol de madre en situaciones de pobreza.²⁶

En la historiografía argentina, la investigación desarrollada por Catalina Wainerman y Marysa Navarro constituye uno de los aportes precursores en la materia, en cuyo recorrido se analizan las ideas prevalecientes en las primeras décadas del siglo XX, en relación al trabajo de la mujer.²⁷ Entre otras fuentes consultadas por las autoras, las primeras expresiones del derecho laboral argentino aparecen como un foco de atención relevante.

Entre los primeros trabajos preocupados por la situación particular de las mujeres en la historia argentina, se encuentran las investigaciones de María del Carmen Feijóo.²⁸ En otro trabajo, analiza algunos ejes discursivos del anarquismo y del socialismo en relación al trabajo femenino incorporando, además, preocupaciones

²³Maricel Bertolo, “Los primeros pasos de la negociación colectiva en Argentina”, *op.cit.*

²⁴ Maricel Bertolo, “Relaciones colectivas de trabajo en Argentina: Algunas reflexiones en torno a la huelga de obreros gráficos de 1906”, *op.cit.*

²⁵ Entre otros, los trabajos de Gisela Bock, Arlette Farge, Karen Offen y Mary Nash realizan aportes relevantes para la discusión historiográfica. Ver: Rev. *Historia Social*, N° 9, Valencia, 1991.

²⁶ Gisela Bock y Pat Thane (eds.), **Maternidad y políticas de género. La mujer en los estados de bienestar europeo, 1880-1950**, Ediciones Cátedra, Valencia, 1996.

²⁷ Catalina Wainerman y Marisa Navarro, “El trabajo de la mujer en la Argentina: un análisis preliminar de las ideas dominantes en las primeras décadas del siglo XX”, CENEP, N° 7, 1979.

²⁸ María del Carmen Feijóo, “Las luchas feministas”, *Todo es Historia*, N° 128, enero de 1978; “Gabriela Coni: la lucha feminista”, *Todo es Historia*, N° 175, diciembre de 1981; “La mujer en la historia argentina”, *Todo es Historia*, N° 183, agosto de 1983.

referidas a las condiciones de participación de las mujeres en el mercado laboral de la época.²⁹

Desde enfoques diferentes, aunque con algunas preocupaciones similares, los trabajos de José Panettieri, Ricardo Falcón y Matilde Mercado, analizan las primeras leyes referidas al trabajo femenino.³⁰ Considerando otro período de tiempo que se inicia con los gobiernos peronistas, la investigación de Susana Novick desarrolla algunos de los problemas que pretendemos explorar en nuestro trabajo de tesis.³¹

A través de un conjunto de publicaciones Dora Barrancos también incursiona tempranamente en la problemática laboral femenina.³² En su mirada sobre el movimiento obrero, la autora concentra su atención en el anarquismo.

Temática que también es abordada por Mirta Lobato.³³ Muy estrechamente ligado con nuestro objetivo de investigación, en uno de sus trabajos rastrea las primeras iniciativas en materia de política social en relación al trabajo femenino y las interconexiones con el movimiento obrero de la época, particularizando su análisis en el socialismo, el anarquismo y el catolicismo social.³⁴

También los aportes de Marcela Nari se vinculan directamente con nuestras preocupaciones.³⁵ En primer lugar, su recorrido sobre los diferentes congresos obreros entre 1890 y 1921, da cuenta de las visiones del movimiento obrero organizado sobre el trabajo femenino. En otro trabajo, su mirada apunta a la reconstrucción de los discursos dominantes, en la medida en que analiza las relaciones existentes entre la “cuestión de la mujer” y la “cuestión social” en las primeras décadas del siglo.

²⁹ María del Carmen Feijoo, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, en Diego Armus (comp.), *Mundo urbano y cultura popular*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990, pp. 281 a 311.

³⁰ José Panettieri, **Las primeras leyes obreras**, CEAL, Buenos Aires, 1984; Ricardo Falcón, **El mundo del trabajo urbano (1890-1914)**, CEAL, Buenos Aires, 1984; y Matilde Alejandra Mercado, **La primera ley de trabajo femenino “La mujer obrera” (1890-1910)**, CEAL, Buenos Aires, 1988.

³¹ Susana Novick, **Mujer, Estado y políticas sociales**, CEAL, Buenos Aires, 1993.

³² Entre otros: Dora Barrancos, **Anarquismo, Educación y Costumbres en la Argentina de principios de siglo**, Ed. Contrapuntos, Bs.As., 1990; (comp.) **Historia y Género**, C.E.A.L., Bs.As., 1993; “¿Mujeres comunicadas? Las trabajadoras telefónicas en las décadas 1930-1940”, en VV AA, **Temas de mujeres. Perspectiva de Género**, Universidad de Tucumán, 1998; “Vida íntima, escándalo público: las telefonistas en las décadas 1930 y 1940”, en **Mujeres en Escena**, V Jornadas de Historia de las Mujeres y Estudios de Género, Santa Rosa, 2000; “Moral sexual, sexualidad y mujeres trabajadoras en el período de entreguerras”, en Fernando Devoto y Marta Madero (directores), **Historia de la vida privada en la Argentina**, VIII, Bs.As., Taurus, 2001.

³³ Además de los otros trabajos citados, Ver: Mirta Z. Lobato, “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en **Estudios Sociales**, N°12, Año VII, primer semestre de 1997.

³⁴ Mirta Z. Lobato, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, argentina 1890-1934”, *op.cit.*

³⁵ Marcela Nari, “El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921”, en Lidia Knecher y Marta Panaia (comp.), **La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina**, CEAL, Buenos Aires, 1994; y “El feminismo frente a la cuestión de la mujer en las primeras décadas del siglo XX”, en Juan Suriano, (comp.), *op.cit.*, pp. 277 a 299.

Finalmente, en un trabajo reciente nos hemos ocupado de las primeras expresiones legislativas relacionadas con el trabajo femenino, examinando específicamente los dos proyectos de Código que se elaboran en el país en 1904 y 1921, respectivamente.³⁶

A pesar de que estos trabajos constituirán referencias insoslayables en el desarrollo de nuestra investigación, ninguno de ellos realiza un abordaje integral del conjunto de problemas que pretendemos abarcar en la elaboración de nuestra tesis.

De manera resumida, describiré los lineamientos temáticos generales incluidos en la estructura de la tesis. En el Capítulo I, se caracteriza el intervencionismo estatal y se analizan las primeras iniciativas en materia laboral, concentrando la atención en la legislación que reglamentó el trabajo de mujeres y menores y en el surgimiento del Departamento Nacional del Trabajo. Además, se incorporan algunos ejes de debate entre socialismo y *sindicalismo* en relación al trabajo femenino.

En el Capítulo II, se analizan las primeras expresiones legislativas referidas al contrato colectivo de trabajo, comparamos los contenidos de los dos proyectos de Código de trabajo de 1904 y 1921, estableciendo rupturas y continuidades. Rastreamos las diversas modalidades de relaciones colectivas de trabajo registradas con anterioridad a los años treinta.

En el Capítulo III, el tema central es el fenómeno del paro forzoso y sus diversas manifestaciones en el mercado laboral de la época. Describimos el “estado de la cuestión”. Analizamos las dos crisis económicas más importantes que se registran en nuestro período de estudio. Damos cuenta de los datos que registraron la existencia de la desocupación masiva, analizando la evolución del desempleo. También incursionamos en las diferentes opiniones sustentadas por socialistas y *sindicalistas*. Finalmente, nos referimos a la previsión colectiva de riesgos, temática vinculada con las primeras discusiones en torno a la necesidad de establecer el seguro de desocupación.

El Capítulo IV, se refiere a la creación del Registro Nacional de Colocaciones y su evolución posterior. Rastreamos los primeros antecedentes en materia de colocaciones, tanto en relación al Estado como al movimiento obrero. En cuanto a la trayectoria del RNC, analizamos la puesta en práctica de los dos objetivos prioritarios planteados por la legislación que reglamentó su funcionamiento: las actividades de

³⁶ Maricel Bertolo, “Trabajo Femenino en Argentina: Primeras Expresiones Legislativas”, comunicación presentada en el *VII Congreso de ASET*, Fac. de Ciencias Económicas. UBA, agosto de 2005.

intermediación laboral y las tareas de inspección y vigilancia en el accionar de las agencias privadas de colocaciones.

En el Capítulo V, nos ocupamos del trabajo a domicilio. A partir de datos censales, nos aproximamos a una estimación de la importancia cuantitativa de este sector en el mercado laboral de la época. Analizamos diferentes opiniones provenientes de los actores involucrados en la temática. Exploramos los contenidos de la legislación reglamentaria del sector, y los principales ejes de la discusión parlamentaria. Incursionamos en la constitución de las primeras comisiones paritarias encargadas de la fijación de salarios mínimos y en la participación del Departamento Nacional del Trabajo, regulada a partir de la vigencia en 1918 de la legislación que regulaba las actividades de los trabajadores a domicilio.

Capítulo I

Primeros trazos de la intervención estatal en la esfera laboral

Estado y movimiento obrero a comienzos de siglo

Entre 1880 y 1930 se consolida en Argentina una estrategia de desarrollo económico de tipo capitalista, que tuvo como premisa central del crecimiento la agroexportación. La división internacional del trabajo se encuentra en los orígenes de este proceso de modernización. Su puesta en marcha, planteó la necesidad de adecuar las condiciones de producción locales a las exigencias del mercado internacional.

Los principales factores que, por lo menos, hasta el año 1914, acompañaron su dinámica, fueron: la incorporación masiva de mano de obra proveniente de diversas oleadas inmigratorias, una progresiva ocupación de nuevas tierras al esquema productivo y las inversiones de capital extranjero, principalmente, de origen británico y destinado a la realización de obras de infraestructura.

El éxito alcanzado por este proceso, se expresa en una alta tasa de crecimiento de la economía global que prevalece a lo largo de todo el período, que coexistió con algunos años de depresión. En efecto, los años 1875-76, 1890-91, fines de siglo y hasta 1903 y, principalmente, 1914 – 1917, expresaron las fluctuaciones de una economía estrechamente vinculada a las cambiantes condiciones de los factores externos.¹

En las últimas décadas del siglo XIX, el proceso de creciente urbanización fue paralelo a la incorporación de mano de obra a través de la inmigración masiva. El fuerte impacto social generado por ambos fenómenos, introdujo nuevos desafíos para los sectores dirigentes, ligados a la necesidad de diseñar mecanismos de intervención estatal que fueran capaces de dar respuesta a las diferentes problemáticas surgidas como

¹ Carlos F. Díaz Alejandro, **Ensayos sobre la historia económica argentina**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1983; Guido Di Tella y Manuel Zymelman, “Etapas del desarrollo económico argentino”, en Torcuato S. Di Tella y colabs., **Argentina, sociedad de masas**, Eudeba, 1966; José Panettieri, “El paro forzoso en la argentina agroexportadora”, en **Ayer y hoy: desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.

resultado del proceso de modernización capitalista iniciado en la década de 1860, que se tradujo en un replanteo del pensamiento liberal más clásico.²

La aparición de nuevas demandas sociales, particularmente, desde fines del siglo XIX, daban cuenta de lo que en la época comenzaba a identificarse como el surgimiento de la “cuestión social”. Diversos autores que se propusieron caracterizar el concepto de cuestión social, coincidieron en líneas generales, en que la aparición de la expresión se vinculó con las diversas manifestaciones sociales, que expresaban incertidumbres, desigualdades, disfunciones, surgidas a partir de un proceso de transformación capitalista, que promovieron la necesidad de la intervención estatal como mecanismo capaz de mitigar los riesgos que afectaban al individuo en la nueva sociedad.³

Desde el punto de vista de nuestro objeto de estudio, resulta conveniente aclarar que el término ‘cuestión social’ es un concepto más amplio que ‘cuestión obrera’, considerando que este último se vinculó con los problemas derivados de las relaciones laborales, -que también atravesaban diferentes problemáticas incluidas en la cuestión social-, cuya aparición alcanzó mayor visibilidad con la crisis de los años noventa.⁴ Las diferentes temáticas involucradas en la cuestión obrera, se refieren a condiciones de trabajo y salarios, vivienda obrera, higiene industrial, huelgas y, más estrechamente vinculados con nuestro tema de interés, el desempleo y los diversos problemas laborales relacionados con las diferencias en torno al género.

Desde fines del Siglo XIX, y más claramente en el transcurso de nuestro período de estudio, el Estado intervino crecientemente en la esfera socio-laboral, a través de una variada gama de mecanismos que se inscribían en el proceso de surgimiento y evolución de la política laboral y social. El conjunto de dispositivos e iniciativas estatales implementados como respuestas a las crecientes demandas sociales, se integran en el

² Para un análisis sobre las transformaciones del Estado democrático liberal hacia fines del Siglo XIX en Europa y Estados Unidos, puede consultarse: Ashford, Douglas E., **La aparición de los Estados de Bienestar**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989. En relación a las modificaciones institucionales presentes en la construcción de los Estados de Bienestar europeos, desde una perspectiva que incluye un análisis sobre el diseño de políticas de protección orientadas a la situación específica de las mujeres, ver: Bock, Gisela y Thane, Pat (eds.) **Maternidad y políticas de género. La mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950**, Cátedra, Madrid, 1991.

³ Pierre Rosanvallon, **La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia**, ed. Manantial, Buenos Aires, 1995. En relación a Argentina, puede consultarse: Juan Suriano, Una aproximación a la definición de la *cuestión social* en Argentina, en Juan Suriano (comp.), **La cuestión social en Argentina, 1870 – 1943**, Ed. La Colmena, Buenos Aires, 2000; Mirta Lobato, “Repensar la cuestión social”, en Rev. *Cuadernos del Ciesal*, Nº 6/7, U.N.R., primer semestre, 1999-2000; Ricardo Falcón, “Notas sobre la cuestión social en Argentina”, en Rev. *Cuadernos del Ciesal*, Nº 6/7, *op.cit.*

⁴ Juan Suriano, Una aproximación a la definición de la *cuestión social* en Argentina, *op.cit.*

concepto de intervención social del Estado, categoría que describe “un conjunto de políticas sociales, demográficas y laborales dirigidas a la población o a algunos de sus segmentos para modificar sus condiciones de vida”.⁵ Dentro de este concepto, Rosalía Cortés y Adriana Marshall, distinguen tres instrumentos: la política laboral (que incluye la legislación laboral y las políticas destinadas a regular el mercado de trabajo); la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias (vinculados con la educación, salud, vivienda, asistencia alimentaria, etc.); y el sistema de seguridad social (sostenimiento de los ingresos de los asalariados en las diversas situaciones que provocan inactividad forzosa (enfermedades, vejez, desocupación)).⁶ Nuestro período de estudio coincide, en líneas generales, con el proceso de construcción de la protección social.⁷ El conjunto de preocupaciones incluidas en nuestra investigación se vinculan, principalmente, con el desarrollo de la política laboral y, en alguna medida, también con la constitución de la seguridad social.

Desde el punto de vista de las relaciones entre Estado y movimiento obrero, la realización de la primera huelga general en 1902, señaló el inicio de un cambio de actitud por parte de la elite dirigente frente a los problemas planteados en el ámbito laboral. A partir de ese momento, el sector más reformista dentro del aparato del Estado, comenzó a plantear la necesidad de propiciar un tratamiento alternativo a la represión, para la resolución de los conflictos entre capital y trabajo.⁸ En esta perspectiva, se inscriben un conjunto de iniciativas en materia legislativa e institucional que expresan una intencionalidad más intervencionista en cuanto a la resolución de los problemas suscitados en la esfera laboral.

El proyecto más representativo del sector reformista dentro de la elite dirigente, fue la Ley Nacional del Trabajo, impulsada por el entonces Ministro del Interior Joaquín V. González hacia 1904. Se intentaba con esta iniciativa, resguardar el normal funcionamiento de la economía agro-exportadora, evitando la realización de posibles huelgas generales que significaran como en 1902, la paralización del comercio de exportación.

⁵ Rosalía Cortés y Adriana Marshall, “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990”, en *Estudios del Trabajo*, N° 1, primer semestre de 1991, pp. 21 a 46.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, *op.cit.*

En cuanto al contenido del Proyecto, otorgaba algunas de las reivindicaciones más sentidas por los trabajadores -entre otras, fijaba la jornada de ocho horas diarias de trabajo-, aunque en su articulado prevalecía un espíritu fuertemente restrictivo de la actividad sindical. A pesar del alcance muy limitado de estas reformas, que no lograban disimular el contenido todavía predominantemente represivo de la acción gubernamental frente al movimiento obrero, comenzaban a expresar el inicio de un cambio de perspectiva en cuanto a la resolución de la “cuestión social”.

Pese a que nunca fue aprobado, constituyó el punto de partida de la legislación laboral en el país. En efecto, sus prescripciones inspiraron, en buena medida, la sanción posterior de alguna legislación sobre condiciones de trabajo y la creación en 1907 del Departamento Nacional del Trabajo. Los sectores dirigentes intentaban contener y encauzar las diferentes expresiones de conflictividad en el ámbito laboral, en el inicio de un período que presagiaba una gran agitación social.

Además de Joaquín V. González, Ernesto Quesada fue otra de las figuras referenciales dentro de los sectores intelectuales pertenecientes al liberalismo, que defendieron la incorporación de preocupaciones vinculadas con la reforma social.⁹ Probablemente, la principal novedad que introdujo en el conjunto de las reflexiones que giraban en torno a la cuestión social, se vinculó con la contundencia de su propuesta dirigida a los sectores intelectuales, en la que proclamaba el abandono de la actitud de prescindencia en cuanto al conocimiento de los antagonismos que se registraban entre capital y trabajo, insistiendo en la necesidad de avanzar en la especialización en cuestiones laborales en las diversas profesiones.¹⁰ Sobre el particular, resaltaba:

“...la necesidad evidente del estudio de la cuestión obrera como una de las materias más importantes en la educación universitaria de nuestra época: se trata de la existencia de nuestro orden social, y negarse a comprenderlo es repetir la vieja anécdota del avestruz...”.¹¹

Destacó la importancia del desarrollo de las Ciencias Sociales en las universidades modernas. En esta misma línea, defendió el estudio de los problemas

⁹ Aspectos relevantes del pensamiento de Ernesto Quesada pueden encontrarse en: “El problema nacional obrero y la ciencia económica”, Archivos de Pedagogía y ciencias afines, La Plata, 1907. Conferencia inaugural del curso de economía política, pronunciada el 19 de marzo de 1907; “La cuestión obrera y su estudio universitario”. Conferencia pronunciada el 9 de junio de 1907, en la Biblioteca de La Plata, en *BDNT*, N° 1, junio 30 de 1907; “La teoría y la práctica en la cuestión obrera”, Ed. Arnoldo Moen y Hermano, Buenos Aires, 1908. Conferencia pronunciada el 2 de mayo de 1908 en la Facultad de Filosofía y Letras.

¹⁰ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, *op.cit.*; Ernesto Quesada, “La cuestión obrera y su estudio universitario”; *op.cit.*

¹¹ Ernesto Quesada, “La cuestión obrera y su estudio universitario”; *op.cit.*

sociales, con procedimientos análogos a los empleados por las ciencias naturales y exactas, es decir, a través de la observación exhaustiva y la experimentación, con el objetivo de arribar a conclusiones fundadas. Otro de los aspectos relevantes de su discurso, se vinculó con la defensa de la creación del DNT, como uno de los instrumentos indispensables en materia de prevención.

El desarrollo de la política preventiva expresaba el comienzo de un replanteo por parte de un sector de la elite dirigente, de la visión liberal más ortodoxa, que había prevalecido en las décadas anteriores. De acuerdo con lo afirmado por Juan Suriano, esta perspectiva se había manifestado en el predominio de una actitud prescindente frente a los conflictos originados en el mundo del trabajo y, al mismo tiempo, en un perfil decididamente represivo cuando estos conflictos alteraban el orden público. Precisamente, la realización de la primera Huelga General en 1902, marcó el punto de partida en el desarrollo de la estrategia “integracionista”, que irá ganando crecientes niveles de consenso en los sectores dirigentes, como política complementaria al desarrollo sistemático de acciones represivas.

Asimismo, la implementación de la “estrategia dual” se basó en un criterio selectivo en cuanto a sus destinatarios.¹² Por una parte, la vía represiva destinada a los sectores más contestatarios dentro del movimiento obrero, encarnados en el anarquismo. Los dirigentes que integraban esta corriente ideológica, lograron un lugar hegemónico en la conducción del movimiento obrero en la primera década del siglo XX. Desde la conducción de la FORA del V Congreso, sostuvieron una práctica gremial que privilegiaba el desarrollo de la huelga general, con perspectivas insurreccionales.

Por otra parte, la actitud “integracionista” se dirigía, fundamentalmente, a los sectores más próximos al socialismo, cuyos dirigentes defendían un perfil gradualista y, en esta medida, más “legalista”, que se expresaba en una doble estrategia.¹³ En primer lugar, la construcción de un partido político que representara los intereses de la clase trabajadora en el Congreso, con el objetivo de sancionar leyes laborales que beneficiaran la emancipación del proletariado. En segundo lugar, defendían la organización sindical, pero rechazaban la práctica de la huelga general con objetivos revolucionarios. Creían en las huelgas parciales, reivindicativas, exentas del contenido esencialmente disruptivo propiciado por el anarquismo.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ricardo Falcón, “Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1880-1912)”, en *Anuario*, N° 12, Fac. Humanidades y Artes – Universidad Nacional de Rosario, 1986/7, pp. 365 a 389; Jeremy Adelman, “El Partido Socialista Argentino”, en Mirta Z. Lobato (comp.), **El progreso, la modernización y sus límites (1880 – 1916)**, Ed. Sudamericana, Tomo V, Buenos Aires, 2000.

En el campo socialista se produjeron arduas discusiones acerca de la posición a adoptar como respuesta a la intención gubernamental de sancionar el “Proyecto González”. Estas discusiones expresaban una agudización de las tensiones, motivadas por la coexistencia de diferentes criterios tácticos y estratégicos en el seno del Partido. En realidad, frente a la postura favorable –aunque con algunas reservas- de la mayoría partidaria, en relación a la aceptación del mencionado Proyecto; quienes comenzaban a identificarse con el ideario Sindicalista, manifestaron un abierto rechazo a esta iniciativa y, en sentido más general, a la posibilidad de que el Estado intervenga en cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo. Es entonces, cuando comienza a cobrar fuerza un sector crítico de la conducción justista, que con el correr de los meses se irá identificando con la ideología sindicalista revolucionaria europea. Estas ideas fueron desarrolladas, principalmente, por Georges Sorel y Hubert Lagardelle en Francia y por Arturo Labriola y Enrico Leone en Italia.

Las discusiones entre ambos sectores, planteaban contradicciones profundas. Estas diferencias se intensificaron algunos años después, provocando hacia 1906 la expulsión de este sector crítico del seno del Partido. Una vez convertidos en corriente ideológica autónoma, comenzaron a recorrer un camino ascendente, que los conducirá a mediados de la segunda década a una posición de liderazgo en el plano gremial.¹⁴

El *sindicalismo* argentino, representó una nueva interpretación del papel que debía desempeñar el movimiento obrero en la lucha de clases. Sostuvo, junto con el anarquismo, una postura revolucionaria y hostil al Estado, en tanto institución “burguesa”, aunque desde perspectivas diferentes. Frente al socialismo, criticó su “reformismo legalista”, ejercido en el Congreso a través de la actividad legislativa. Se diferenció del anarquismo, porque éste cuestionaba la existencia misma de instancias de dominación, “burguesas” o “proletarias”.

Se autoidentificaban como marxistas y sostenían que el Estado encarnaba el poder político de la burguesía. Por eso criticaron la participación del Partido Socialista en el Congreso, para promover una legislación obrera que contemplara los intereses de los trabajadores. La dirigencia del *sindicalismo* sostenía que solamente a través de la acción autónoma de los trabajadores y sus órganos de clase, los sindicatos, se podrían lograr las reivindicaciones solicitadas; así como también, la concreción gradual del destino revolucionario del proletariado. Aportaron, entonces, un nuevo criterio en

¹⁴ En un trabajo anterior analizamos algunos ejes de debate entre socialistas y *sindicalistas* en relación al “Proyecto González”, Ver: Maricel Bertolo, **Una propuesta gremial alternativa: El sindicalismo revolucionario (1904-1916)**, CEAL, Buenos Aires, N° 442, 1993, pp. 25 a 33.

cuanto al papel de los sindicatos en la lucha de clases. Sostuvieron una concepción más clasista de la que detentaban socialistas y anarquistas.

A modo de síntesis, los principales postulados que caracterizaron su discurso y orientaron su práctica gremial fueron: antipoliticismo, antiestatismo, obrerismo, antiintelectualismo, acción directa, autoeducación en la lucha, fortalecimiento de la organización sindical y unidad de la clase obrera.

Cuando aún constituían un sector crítico dentro del Partido Socialista, se convirtieron en un campo propicio para la introducción de las ideas provenientes del *sindicalismo* europeo. Edgardo Bilsky señala como antecedentes en la formación del sindicalismo revolucionario argentino, las relaciones que existían entre el movimiento obrero argentino y el italiano. La visita de Walter Mocchi en 1903, periodista de *L'Avanti* y su participación en los debates del Partido Socialista Argentino, significaron un primer paso esencial para el conocimiento posterior de los postulados ideológicos del sector encabezado por Arturo Labriola y Enrico Leone dentro del Partido Socialista italiano. Así como también, para la difusión de *L'Avanguardia socialista* de Milán.¹⁵

En lo que respecta al pensamiento *sindicalista* desarrollado en Francia, la razón de su conocimiento en Argentina, se debe a la figura de Gabriela Laperrière de Coni, militante en el Partido Socialista Argentino. Destacada dirigente de origen francés, fue una de las más interesadas en difundir las nuevas ideas, participando activamente en la publicación del primer periódico *sindicalista*. Además, puede mencionarse como propagandista destacado de esta ideología al abogado Julio Argentino Arraga, quien había conocido sus principales postulados teóricos durante su estadía en Francia.

Estos dos afiliados al Partido dieron a conocer su pensamiento a través de conferencias y artículos publicados, principalmente, en *La Acción Socialista*. Junto a Aquiles S. Lorenzo, Bartolomé Bosio y Emilio Troise, constituyeron el sector intelectual de la fracción identificada como *sindicalista* revolucionaria. Otra de las publicaciones periodísticas con que contaron en su etapa inicial, fue la revista *La Internacional*, que estaba abocada fundamentalmente a analizar cuestiones teóricas del Partido Socialista.¹⁶

En el ideario *sindicalista* la lucha por la emancipación del proletariado debía desarrollarse exclusivamente en el terreno económico, en el mundo de la producción,

¹⁵ Edgardo Bilsky, "La difusión de la pensée de Sorel et le Syndicalisme Revolutionnaire en Argentina", en *Actes Colloque Sorel*, París, 1982.

¹⁶ Edgardo Bilsky, "La F.O.R.A. y el movimiento obrero (1900-1910)", vol. II, C.E.A.L., Buenos Aires, 1985, n° 98, p. 130.

donde librarían su lucha las dos clases antagónicas. De acuerdo con este enfoque, el sindicato ocupaba un lugar central en su estrategia revolucionaria. En su seno se encontraban en germen los nuevos principios y prácticas que constituirían la sociedad futura. Resultaba, entonces, crucial que desde el sindicato se organizara la “capacitación técnica y moral” de los trabajadores, asumiendo su dirección, como prerequisite para librar la batalla definitiva en el terreno económico, hasta lograr expropiar al capitalismo los instrumentos de producción.

En cuanto a los mecanismos de lucha, propiciaban la resolución de los conflictos por medio de la práctica de la acción directa, sin “injerencias externas”, en alusión a las diferentes instancias de arbitraje -que incluían principalmente la intervención del DNT-, al rol de los intelectuales y a la acción parlamentaria desarrollada por el Partido Socialista en favor de la legislación laboral. Asimismo, entendían por acción directa, la práctica de la huelga general, el boicot y el sabotaje.

En el derrotero hacia la transformación de la sociedad, también el taller o la fábrica capitalista aparecía como un lugar importante para la vida social proletaria. En este ámbito específico debía prevalecer una atmósfera de solidaridad recíproca, evitando las diversas instancias de competencia entre obreros, como proyección de los nuevos criterios que orientaban la acción en los sindicatos.

El tema de la formación laboral para los trabajadores –incluidos varones y mujeres- desarrollada en el ámbito sindical, constituía un aspecto más de su permanente defensa del principio de autonomía. Asimismo, el “aprendizaje” en manos exclusiva del sindicato, era pensado como una manifestación de cuestionamiento de la autoridad patronal, en la medida en que podía contrarrestar las posibilidades de despido de trabajadores.

El desarrollo del “aprendizaje” como función específica del sindicato, era la contracara de su insistente defensa de la dignidad del productor, consecuente con su acentuado perfil obrerista. En este aspecto muestran un especial interés por las ideas y las acciones desarrolladas por el sindicalismo revolucionario francés, planteando la necesidad de acrecentar la conciencia proletaria sobre el valor del oficio o profesión.¹⁷

A modo de síntesis, el tema del aprendizaje incluía dos aspectos centrales, por una parte, la necesidad de “instruir” a los trabajadores en la concepción revolucionaria sustentada por el *sindicalismo* -inspirada en el concepto marxista de “lucha de clases”-;

¹⁷ Ver: *La Acción Obrera*, noviembre 2 de 1912, N° 255, año VIII; N° 256, noviembre 9 de 1912, año VIII.

por otra, a través de la capacitación laboral, planteaban los beneficios del control de la oferta de mano de obra como prerrogativa exclusiva del sindicato. Estos dos factores tendrían un peso decisivo que favorecería la dirección de la producción, acrecentando la autoridad del sindicato en los lugares de trabajo.

Creemos que la importancia otorgada por quienes defendían estas ideas, a la presencia del sindicato en la vida en el taller o la fábrica, es un aspecto central que contribuyó a delinear un perfil ideológico mejor definido, diferenciándolos más claramente del anarquismo y del socialismo. Aunque la capacitación laboral comienza a ser desarrollada por algunos sectores obreros -como es el caso de los gráficos, constructores de carros y ebanistas- no encuentra todavía, en las organizaciones sindicales de la primera década del siglo, un espacio propicio para su concreción.¹⁸

En diversos conflictos protagonizados por los trabajadores ebanistas, aparece entre los reclamos que integraban el pliego de condiciones, el compromiso por parte del sector patronal de no admitir en los talleres a ningún obrero no asociado al sindicato.¹⁹ Creemos que esta reivindicación señala una primera etapa en el camino hasta alcanzar el reconocimiento patronal del control exclusivo por parte del sindicato de la oferta de mano de obra; situación que estaba estrechamente asociada a la capacitación laboral organizada en el ámbito gremial.²⁰ Como señala Dora Barrancos, posteriormente serán los trabajadores ferroviarios y marítimos quienes desarrollarán con más contundencia estrategias formativas en el marco de sus organizaciones gremiales.²¹

Iniciativas legislativas referidas al trabajo femenino

En plena expansión de la economía primario-exportadora, los profundos cambios operados en la estructura productiva y en la sociedad en la segunda mitad del siglo XIX, tuvieron su correlato en el funcionamiento del mercado de trabajo. Con una creciente diversificación de actividades en el ámbito urbano, se evidenciaron

¹⁸ Dora Barrancos, “Cultura y educación en el temprano sindicalismo revolucionario”, en *Anuario*, N° 14, Facultad de Humanidades y Artes–Universidad Nacional de Rosario, 2° época, 1989-90.

Sobre la creación de una escuela de dibujo por parte del sindicato de ebanistas, puede consultarse: *La Acción Obrera*, N° 304, noviembre 22 de 1913, año IX.

¹⁹ Entre otros, ver: *La Acción Obrera*, N° 112, febrero 19 de 1910, año V; N° 118, abril 2 de 1910, año V.

²⁰ El primer sindicato que logra este reconocimiento por parte del sector patronal es el de los obreros gráficos; ver: Silvia Badoza, “Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica. Un estudio de caso: Ortega y Radaelli (1901-1921)”, en *Secuencia*, N° 50, nueva época, Revista de Historia y Ciencias Sociales, mayo-agosto 2001.

²¹ *Ibidem*.

importantes modificaciones en los requerimientos de empleo para varones y mujeres. El crecimiento de la participación en el mercado laboral, tuvo como contracara una integración diferencial por sexos, que expresó una situación de subordinación para las mujeres que se incorporaban a la esfera productiva. La discriminación salarial, la segregación en el mercado laboral basada en diferencias de género, eran prácticas bastante generalizadas en el período.²² Esta realidad parecía corresponderse con la visión predominante, que destacaba el rol prioritario de la mujer en la preservación de la unidad familiar, conforme al orden “natural” y “moral” que debía defenderse.

En el caso del trabajo femenino, creció la demanda de empleo, y tendió a circunscribirse en algunas actividades ligadas a la prestación de ciertos servicios personales –entre otros, el sector educativo, el servicio doméstico, el trabajo a domicilio-, así como también mostró una diversificación de su participación en fábricas y talleres.²³

Como sostiene Mirta Lobato, ya hacia fines del siglo XIX, creció la participación femenina en diversas huelgas -en reclamo de mejoras en las condiciones de trabajo y salarios- y, aunque no fueron tan significativas desde el punto de vista numérico, impactaron notablemente en la prensa de la época, sensibilizada por la situación particular de las mujeres trabajadoras. En la medida en que estos reclamos comienzan a ocupar la esfera pública, aumenta la “visibilidad” del conflicto gremial que contó como principales protagonistas a las mujeres, fenómeno que constituyó el punto de partida de las primeras preocupaciones e iniciativas estatales relacionadas con esta problemática.²⁴

Coincidente con este proceso, en las últimas décadas del siglo XIX, comienzan a prevalecer los principios de la filantropía como fuente de inspiración de las políticas de asistencia a los sectores sociales menos favorecidos. Estas nuevas ideas incorporaron

²² Mary Nash, “Dos décadas de historia de las mujeres en España: una reconsideración”, en *Historia Social*, nº 9, Valencia, 1991, pp.137 a 161.

²³

Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado, 1850-1880**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1992.

Sobre la participación femenina en el mercado laboral, también pueden consultarse: María del Carmen Feijoo, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, en Diego Armus (comp.), **Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990, pp. 281 a 311; Mirta Lobato, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera, Argentina (1890-1934)”, en Juan Suriano (comp.), **La cuestión social en Argentina (1870-1943)**, *op.cit.*; **Historia de las trabajadoras en la Argentina**, Ed. Edhasa, Buenos Aires, 2007, Capítulo I.

²⁴ Mirta Lobato, *Ibidem*.

una preocupación creciente en torno a la importancia económica de la población.²⁵ Las acciones públicas -que comenzaban a diferenciarse más claramente de las iniciativas privadas- centraron su interés particularmente en las mujeres y los niños, como principales destinatarios de sus intervenciones.

De acuerdo con el análisis de Ricardo González, a partir de la crisis de 1890 este interés comienza a concentrarse prioritariamente en el seno de la familia, con el objetivo de ejercer una acción de control y tutela, como contracara de una estrategia que apuntaba a la “moralización” y a la prevención de los diferentes “males” que aquejaban a los sectores populares. En este nuevo esquema, la asistencia social comienza a diferenciarse de la represión; y la intencionalidad moralizadora y preventiva inspirará el diseño de los diferentes mecanismos de intervención social destinados a evitar la “degradación” de los sectores más vulnerables, tanto desde la esfera pública como privada.²⁶

Es en este contexto donde aparecen las primeras preocupaciones estatales vinculadas con el trabajo femenino e infantil. El inicio del nuevo siglo presencié la elaboración de los primeros proyectos relacionados con el tema. El más conocido es el proyecto de Ley Nacional del Trabajo, cuyo antecedente directo se encuentra en el informe encargado por el gobierno en 1902 a Juan Bialet Massé sobre “el estado de las clases obreras a comienzos de siglo”, en el que se analiza también la situación particular de las mujeres trabajadoras en similar línea argumental que la sostenida por Joaquín V. González.²⁷

A esta iniciativa también se sumaban los informes realizados por Gabriela Laperrière de Coni a partir de su labor como inspectora municipal “ad honorem” en los establecimientos industriales que ocupaban a mujeres y niños de la ciudad de Buenos Aires; designada en 1901 por el entonces Intendente Adolfo Bullrich.²⁸ Como resultado de esta tarea, realizó numerosos estudios de campo y participó en diferentes campañas de lucha contra la tuberculosis, apuntando a la “moralización” y a la “prevención” de los distintos “males” que aquejaban a los sectores sociales más desprotegidos.

²⁵ Ricardo González, “Caridad y filantropía en la ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX”, en Barrán, Armus, Langdom y otros: **Sectores populares y vida urbana**, CLACSO, Bs. As., 1984, pp. 255 a 258.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Mirta Lobato, **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, *op.cit.*, Capítulo IV, pp. 261 a 264.

²⁸ El decreto de designación respectivo y otros datos relevantes sobre la trayectoria de Gabriela L. de Coni, pueden encontrarse en *Boletín del Museo Social Argentino*, N° 75/80, 1918, pp. 385 y siguientes.

Este interés particular se reflejó en sus publicaciones, en las que prevaleció una preocupación por la situación de las mujeres y menores trabajadores y por las condiciones de higiene en los diferentes lugares de trabajo.²⁹ Se advierte en algunos trazos de su trayectoria, en relación a una de sus inquietudes prioritarias, las condiciones de vida de los sectores populares en la ciudad de Buenos Aires, cierta influencia del modelo filantrópico y de los principios del higienismo social, muy difundidos en la época. En este sentido, su particular estrategia de intervención seguramente la convierte en una de las precursoras de un esquema de asistencia socio-laboral que con el cambio de siglo, comienza a ser asumido en forma gradual por el Estado; expresando una transición, al diferenciarse de las modalidades más tradicionales de la caridad, articuladas en buena medida, con la actuación de las damas de beneficencia que participaban en las asociaciones caritativas.³⁰

Como resultado de sus estudios, elaboró en 1902 un proyecto de ley de protección del trabajo de las mujeres y los niños en las fábricas, cuyo énfasis principal estuvo puesto en la protección de la mujer en su rol de madre.³¹ La visión sustentada en la elaboración de esta propuesta, paradójicamente, se vinculaba estrechamente con la importancia asignada a la función reproductiva femenina, visión prevaleciente en los sectores dirigentes y en la población en general, incluyendo también las prácticas sustentadas por el movimiento obrero, a pesar de defender en sus discursos posturas contestatarias. Los problemas que acarrea el trabajo de las mujeres, se relacionaban con cuestiones de índole sanitaria, y también “fatalmente” con la “degradación moral y espiritual”.³²

²⁹ María del Carmen Feijoo, “Gabriela Coni: la lucha feminista”, en Rev. *Todo es Historia*, N° 175, diciembre de 1981.

En cuanto publicaciones, entre otras, pueden consultarse: Gabriela Laperrière de Coni, “Sobre la Paz”, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1901. Conferencia pronunciada el 22 de abril de 1901, en la Sala: “Operai italiani”; “A las obreras. Consideraciones sobre nuestra labor”, Biblioteca de Propaganda, IX, Imp. y Lit. de C. Gallarini, Buenos Aires, 1903. *La Vanguardia*, N° 34, Año X, agosto 22 de 1903; N° 24, Año XI, junio 11 de 1904; N° 43, Año XI, noviembre 3 de 1904.

³⁰ Arlette Farge, *La historia de las mujeres. Cultura y poder de las mujeres: ensayo de historiografía*, en Rev. *Historia Social*, N° 9, Valencia, 1991; Bock, Gisela y Thane, Pat (eds.) **Maternidad y políticas de género. La mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950**, *op.cit.*. Estos trabajos señalan la existencia de transiciones similares en la experiencia europea. Para el caso argentino, Ver: Héctor Recalde, **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social**, CEAL, Buenos Aires, 1991, T. I, Cap. II, pp. 65 a 106.

³¹ El texto de este proyecto puede consultarse en *Boletín del Museo Social Argentino*, *op.cit.*, pp. 391 y siguientes.

³² María del Carmen Feijoo, “Gabriela Coni: la lucha feminista”, *op.cit.*; Mirta Lobato, **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, *op.cit.*

En el folleto de propaganda gremial escrito por Gabriela L. de Coni, llamado “A las Obreras”, describía la situación particular de la obrera fabril, advirtiendo sobre las consecuencias negativas del trabajo en el organismo femenino, y resaltaba lo siguiente:

“Solo en caso de absoluta necesidad, mandareis vuestra mujer en la fábrica”. (...) La constitución física de la mujer, le señala a las claras el trabajo moderado y por eso mismo más continuo que el del hombre: es decir las tareas del hogar”.

“Ahora bien; sabemos que la necesidad obliga a la mujer a salir de su casa para trabajar afuera y las reflexiones que consignamos, es solo con el propósito de instruirla para que comprenda como puede mitigar los males e inconvenientes de su labor. Es *trabajando moderadamente*, sin afán de realizar siempre mayor tarea, pues el aumento proporcionado por su actividad redundará *seguramente* al detrimento de su salud. La unión en sociedades de resistencia, la instrucción, les enseñarán los medios de llegar a mayor salario, con menos gastos de energía”.³³

Como señala María del Carmen Feijoo, estas reflexiones expresan una línea argumentativa que consideraba que la mujer perteneciente a la clase trabajadora, debía “abstenerse” de trabajar, salvo en casos de “extrema necesidad”, defendiendo una tradición que “obstaculizaba” la participación femenina en el mercado laboral, privilegiando su rol en la esfera doméstica.³⁴

Esta iniciativa orientó la elaboración posterior de un nuevo proyecto por parte del entonces diputado socialista Alfredo Palacios, convertido en Ley N° 5291 en 1907.³⁵ Sin embargo, dentro del socialismo esta postura no fue la única, coexistiendo con otra perspectiva que defendía la participación femenina en el trabajo extradoméstico como requisito ineludible para alcanzar la emancipación integral, aspecto que refleja la ausencia de un discurso uniforme en esta corriente ideológica.³⁶

El camino transitado por Gabriela L. de Coni, hasta su desvinculación del Partido Socialista en 1906, será retomado en la segunda década por otra militante del socialismo, Carolina Muzzilli, quien desarrollará una intensa difusión de los problemas

³³ Gabriela Laperrière de Coni, “A las obreras. Consideraciones sobre nuestra labor”, Biblioteca de Propaganda, IX, Imp. y Lit. de C. Gallarini, Buenos Aires, 1903. (el subrayado es original)

³⁴ *Ibidem*.

³⁵

“Anales de Legislación Argentina”. Complemento años 1889-1919 y 1920 y 1940, Ed. La Ley, p. 735.

³⁶ María del Carmen Feijoo, “Gabriela Coni: la lucha feminista”, *op.cit.*; Mirta Lobato, **Historia de las trabajadoras en la Argentina**, *op.cit.*, pp. 214.

que afectaban al trabajo femenino, siendo nombrada en 1915, inspectora del Departamento Nacional de Higiene.³⁷

Por su parte, la Ley Nacional del Trabajo elaborada por Joaquín V. González constituyó el primer intento de codificación de la legislación obrera en el país, como expresión del sector más reformista dentro de la elite dirigente, que propiciaba un tratamiento alternativo a la represión sistemática frente a los conflictos obreros.³⁸ En su confección colaboraron también importantes referentes del Partido Socialista, como José Ingenieros, Leopoldo Lugones, Enrique Del Valle Ibarlucea, Augusto Bunge, entre otros.

En cuanto a su contenido, concedía algunas de las peticiones más solicitadas por los trabajadores, aunque mostraba también un perfil fuertemente restrictivo de la actividad sindical, en la medida que incorporaba los enunciados de la Ley de Residencia. En él coincidían las dos estrategias principales de la elite gobernante frente al movimiento obrero.³⁹ Por un lado, la represión a los sectores más contestatarios, que rechazaban la idea de incorporarse al sistema, tal era el caso del anarquismo. Por el otro, la intención “integradora” que tendía una línea al socialismo, en tanto se erigía en una oposición “legal”, que aceptaba las reglas de juego y rechazaba la vía insurreccional. Se intentaba resguardar el normal funcionamiento de la economía agro-exportadora, evitando la realización de posibles huelgas generales que significaran como en 1902, la paralización del comercio de exportación.

Es así que en el Mensaje Preliminar del mencionado proyecto aparece con bastante frecuencia en sus enunciados, la necesidad de alcanzar la armonía entre el trabajo y el capital. De acuerdo con esta intención, se apuntaba a la defensa de la

³⁷ *Ibidem*. Para una análisis de la trayectoria de Carolina Muzzilli, desde una perspectiva biográfica, puede consultarse: José Armagno Cosentino, **Carolina Muzzilli**, CEAL, N° 75, 1984.

³⁸ El texto completo del Mensaje Preliminar y del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo puede consultarse en: Cayetano Carbonell, **Orden y Trabajo**, vol. I, Librería Nacional J. Lajouanne y Cía. Libreros Editores, Bs.As., 1910. Véase también: José Panettieri, **Las primeras leyes obreras**, CEAL, Buenos Aires, 1984; Mirta Lobato, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera...”, *op.cit.*; **Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)**, *op.cit* En un trabajo anterior, realizamos un análisis comparado entre el proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904 y el de 1921, tomando como eje el trabajo femenino; Ver: Maricel Bertolo, “Trabajo Femenino en Argentina: Primeras Expresiones Legislativas”, comunicación presentada en el *VII Congreso de ASET*, Fac. de Ciencias Económicas, UBA, agosto de 2005.

Para versiones comentadas y contemporáneas a la elaboración del Proyecto, puede consultarse: José Ingenieros, **Sociología Argentina**, Ed. Hyspamérica, quinta edición, Bs.As., 1988, Cap.V, “Socialismo y legislación del trabajo”, pp. 137 a 194; Castro y García Balsas, “Críticas al proyecto González. Ley Nacional del Trabajo”, Ed. Aurora, Buenos Aires, 1907.

³⁹ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”,

función regulatoria del Estado en cuestiones atinentes al mundo del trabajo, con el objetivo prioritario de prevenir el conflicto social.

En relación al trabajo femenino abordamos, en primer lugar, algunos de los enunciados presentes en el texto del Mensaje de Presentación, considerando que en la exposición de motivos, el legislador hizo explícitos aspectos valorativos relevantes para una mejor comprensión de su perspectiva. En esa oportunidad, Joaquín V. González señalaba lo siguiente:

“Ni la jornada de trabajo normal, ni la intensidad del esfuerzo, ni las circunstancias de lugar y tiempo, ó relativas á moralidad, autorizan á colocar á la mujer y al niño en el mismo nivel que al hombre maduro. Sería pueril detenerse á demostrar estas afirmaciones, cuando no hay más que una sola opinión, un solo anhelo en el mundo civilizado, a favor de un ordenamiento más racional del trabajo de estos dos agentes de producción (*sic*)”.⁴⁰

Con un lenguaje contundente, el legislador equiparaba la situación de la mujer adulta a la del menor, dejándola entonces, en condición de inferioridad respecto de los trabajadores masculinos adultos, en el momento de definir su participación en el mercado laboral. De acuerdo con esta visión, resultaba indispensable la reglamentación con el objeto de “proteger” a la mujer, cuando tuviera la “necesidad” de realizar tareas fuera de su hogar.

Siguiendo con esta línea argumentativa, afirmaba:

“Si para los adultos en la república puede ser acaso discutible la aplicación general de la jornada de ocho horas, no puede serlo para la mujer, no sólo por su constitución física y su destino en la procreación, sino por su papel en la familia del obrero, base indispensable de su elevación social y moral. La mujer debe tener menos horas de taller y más horas de hogar, y esta limitación se resolverá en beneficios públicos de la mayor importancia”.⁴¹

Específicamente, en el Título VIII del Proyecto, referido al trabajo de los menores y las mujeres, se reglamentaba la jornada de ocho horas para las mujeres adultas, con algunas excepciones para los menores, según las edades y las categorías ocupacionales existentes en diversas regiones del país.⁴² Además, para las mujeres

⁴⁰ Cayetano Carbonell, **Orden y Trabajo**, *op.cit.*

⁴¹ *Ibidem*, pp. 242.

⁴² En el art. 178 del Proyecto (Título VIII), en lo relativo a jornada de trabajo para menores y mujeres, la normativa remitía a la reglamentación contenida en el Título VI referido a: “Duración y suspensión del trabajo”, donde se establecía para los obreros masculinos adultos una jornada máxima de trabajo semanal de cuarenta y ocho horas, aunque con excepciones, y para los jóvenes de 16 a 18 años, de cuarenta y dos

embarazadas, se establecía un descanso completo durante veinte días antes del parto y cuarenta días posteriores, con percepción de remuneración a cargo del empleador.⁴³ La indemnización se fijaba en una proporción del cincuenta por ciento en relación al jornal completo, equiparándose al monto establecido en caso de accidente de trabajo.⁴⁴

Si bien se prohibía el empleo de mujeres en trabajos “exclusivamente” nocturnos, subsistían algunas formas de esta modalidad laboral, aunque debían respetarse ciertos requisitos que incluían, entre otras cuestiones, intermitencias horarias.⁴⁵ Asimismo, en algunas industrias que el legislador mencionaba en forma taxativa, los patrones –con acuerdo del inspector laboral- podrían duplicar la jornada nocturna durante veinte días al año, extendiéndola desde las doce hasta las seis de la mañana y percibiendo el salario respectivo.⁴⁶ Se establecían, además, otras excepciones temporarias a esta reglamentación, en una variada gama de industrias.⁴⁷ Por razones higiénicas y de seguridad, la mujeres y los menores de dieciocho años no podían ser empleados en establecimientos insalubres o peligrosos.⁴⁸

Ciertas actividades comerciales que incluían atención al público a cargo de personal femenino, debían estar provistas de tantas sillas como empleadas trabajasen en el lugar.⁴⁹ Asimismo, los empresarios debían velar por el cumplimiento de ciertas normas que hacían al “decoro” y a las “buenas costumbres” en los establecimientos que ocuparan a mujeres y menores.⁵⁰

Fundamentando esta visión en el rol gravitante que debían desempeñar las mujeres en el ámbito del hogar, el legislador preservaba la esfera doméstica y la función reproductiva de la fuerza de trabajo, como una actividad prioritaria para la mujer. De esta manera, basándose en razones biológicas y morales, marcaba una escisión entre la esfera doméstica y la extradoméstica, ubicando a la mujer en una situación de “inferioridad” relativa para su incorporación al mercado laboral.

horas, Ver *Ibidem*, pp. 304 y 315.

⁴³ Ver arts. 187, 188 y 189 en *Ibidem*, pp. 316 y 317.

⁴⁴ Ver arts. 189 y 95, inc. 1 en *Ibidem*, pp. 317 y 295.

⁴⁵ Ver arts. 190 y siguientes, en *Ibidem*, pp. 317. (el destacado es nuestro)

⁴⁶ En el artículo 192 se enumeraban las siguientes industrias que contaban con una mayoritaria participación femenina: Bordado y pasamanería para confecciones; fabricación y confección de sombreros de todas clases para ambos sexos; confecciones, costuras y ropa blanca para señoras y niños; confecciones en pieles; plegado y cartonaje de cintas; en *Ibidem*, p. 317.

⁴⁷ Ver arts. 193 y 194 en *Ibidem*, pp. 317 y 318.

⁴⁸ Ver art. 211, 212 y siguientes, en *Ibidem*.

⁴⁹ Ver art. 225, en *Ibidem*, pp. 323 y 324.

⁵⁰ Ver art. 228, en *Ibidem*.

Como respuesta a esta iniciativa, se suscitaron intensos debates en el movimiento obrero de la época acerca de la posición a adoptar. El anarquismo lo rechazó enérgicamente y desde un primer momento.⁵¹ Fundamentalmente su crítica señaló la orientación marcadamente restrictiva del proyecto, en relación a la actividad sindical, al incorporar el contenido de la Ley de Residencia. Y, conforme a su orientación ideológica, cuestionaban en general toda legislación, sea beneficiosa o negativa para el desenvolvimiento del movimiento obrero, por provenir de un poder estatal “opresor”. Por lo tanto, en el cuarto y quinto congreso de la F.O.R.A., manifestaron la necesidad de combatir tenazmente dicho proyecto llegando, si era preciso, a la huelga general revolucionaria para evitar su sanción.⁵²

El socialismo no presentó un criterio unánime en cuanto a la aceptación o rechazo. El sector pro-Sindicalista manifestó su opinión contraria y, el resto del Partido se inclinó, en principio, por la aceptación de los aspectos beneficiosos y el rechazo de los que perjudicaban a los trabajadores. Finalmente, en el sexto congreso partidario, se buscó una solución al problema. Se debatieron las dos posturas y la decisión final, expresó la aceptación por parte del socialismo de una legislación protectora del trabajo, conseguida por el esfuerzo consciente de los trabajadores, aunque repudió la ley “draconiana” del trabajo e instó al diputado Palacios, a proponer en el Congreso enmiendas acordes con las aspiraciones del Partido Socialista.⁵³

Como reflejo de estas divergencias, en las páginas de *La Vanguardia* se desarrolló una intensa polémica que tuvo como principales protagonistas a Juan Schaeffer –quien permaneció en las filas del socialismo- y a Luis Bernard, incorporado posteriormente al Sindicalismo Revolucionario. Sintetizando la postura de Schaeffer, sostenía lo siguiente:

“Aceptar disposiciones restrictivas, aun cuando fueren acompañadas por mejoras más positivas, que las pocas y muy problemáticas contenidas en el proyecto de ley del trabajo, importa para las asociaciones gremiales renunciar en principio a su misión”.⁵⁴

⁵¹ Lo esencial de su crítica lo encontramos en el folleto de dos de sus militantes: J. Alberto Castro y C. García Balsas “Críticas al proyecto González..., *op.cit.* También puede consultarse a: Juan Suriano, “La oposición anarquista a la intervención estatal en las relaciones laborales”, en Juan Suriano (comp.), **La cuestión social en Argentina, *op.cit.***

⁵² “Cuarto y quinto congreso de la F.O.R.A.”, en **Federación Obrera Regional Argentina, Acuerdos, Resoluciones y Declaraciones, (1901- 1906)**, Consejo Federal, Buenos Aires, 1908, pp. 13 y 15.

⁵³ Jacinto Oddone, **Historia del socialismo argentino (1896-1900)**, C.E.A.L., Buenos Aires, 1983, T.II, p. 176.

⁵⁴ *La Vanguardia*, Nº 33, año XI, agosto 13 de 1904.

El énfasis de su crítica se centraba en los aspectos represivos de esta legislación, en la medida en que dificultaban la organización y acción gremiales. Alrededor de estas cuestiones, fundamentalmente, giró el debate en la mayoría del socialismo. Similares consideraciones sobre el proyecto también encontramos en la postura de José Ingenieros.⁵⁵

En cuanto a Bernard, su crítica se orientó a demostrar la intención gubernamental de “maniatar” a los trabajadores e imprimirle la dirección que más convenía a sus intereses, escondiendo su actitud represiva bajo la apariencia de “otorgar” concesiones humanitarias. Pero la cuestión de fondo, es que algunos dirigentes -como Luis Bernard- comenzaban a descreer de las ventajas de la acción parlamentaria en general, e irán gradualmente identificándose con el ideario *sindicalista*.⁵⁶

Por su parte, Gabriela Laperrière de Coni también formulaba una dura crítica al “Proyecto González” aunque desde otra perspectiva, conforme su mirada preocupada por la situación de la mujer y los menores trabajadores, introduciendo así un elemento nuevo en la discusión.⁵⁷ Criticó del proyecto tres aspectos centrales, relacionados con el trabajo femenino y de menores. En primer lugar, atendiendo a su defensa de los beneficios de la lactancia materna, reclamaba un reposo de sesenta días –veinte días más de lo establecido en el proyecto- con posterioridad al parto y la instalación en los lugares de trabajo de salas cunas para los hijos de las obreras.⁵⁸

En segundo lugar, cuestionó que los fondos para el pago de las indemnizaciones por parto debieran ser solventadas solamente por los empleadores. Ante la inminencia de una erogación significativa –teniendo en cuenta la alta tasa de natalidad característica de la época-, los patrones se inclinarían mayormente por el reemplazo de las mujeres mayores de veinte años, “condenándolas al trabajo a domicilio, escasísimo y muy mal remunerado”.⁵⁹ Su propuesta apuntaba a obtener un porcentaje importante de ese monto, a partir del fondo de multas que se formaría por el cobro realizado por los inspectores laborales a los empresarios que cometieran infracciones a la legislación. De todas maneras, quedaba como tarea pendiente fijar con criterio uniforme el jornal de las trabajadoras a partir del cual se establecería el porcentaje de indemnización. Para la

⁵⁵ José Ingenieros, *Sociología Argentina*, *op.cit.*

⁵⁶ *La Vanguardia*, N° 32, año XI, agosto 6 de 1904.

⁵⁷ *La Vanguardia*, N° 24, Año XI, junio 11 de 1904.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*

consecución de este objetivo, proponía la intervención de la Junta del Trabajo -futuro DNT-.⁶⁰

Por último, reclamaba la prohibición absoluta del trabajo nocturno para la mujer y el niño. Concentraba su crítica particularmente, en las excepciones prescriptas por el término de veinte días al año, para las industrias enumeradas en el artículo ciento noventa y dos, señalando lo siguiente:

“No han llegado a tal grado de intensidad (en alusión a las industrias mencionadas) que requieran una medida de consecuencias tan graves para la mujer. Esta tolerancia de la ley ocasionaría un grave abuso del cual no tardarían en aprovechar los industriales, abuso que aún no se ha extendido sino a industrias bien determinadas. Aunque solo fuese veinte días por año vaya uno a cerciorarse de la cifra! Los patrones retendrían a las obreras cuya habilidad conocen, en vez de tomar nuevas en momentos de apuro, porque eso exigiría más local, maquinarias, etc. (*sic*).”⁶¹

Aunque en esta oportunidad, su intervención se limitó a señalar con agudeza las falencias del proyecto en la protección de la “pobre” madre obrera y del niño, no involucrándose todavía en la discusión sobre los límites de la acción parlamentaria, sus comentarios expresaban también un cuestionamiento hacia los dirigentes socialistas que habían participado en la concreción de la iniciativa.⁶² De hecho en el párrafo final del artículo, en alusión directa a Joaquín V. González, pero también mencionando a algunos de los referentes socialistas convocados para la elaboración del proyecto, remataba su análisis con el siguiente comentario crítico: “Es que a ciertos legisladores de bufete les falta el razonamiento con los obreros”.⁶³

El énfasis puesto por algunos dirigentes, que comenzaban a identificarse con las ideas *sindicalistas*, en remarcar las diferencias tácticas que mantenían con el resto del socialismo, también expresó una forma de tomar distancia sobre los medios de lucha que debían sostener los trabajadores en el camino hacia su emancipación. Estas diferencias volvieron a manifestarse al año siguiente, en la resolución emitida sobre el tema durante las sesiones del III Congreso de la U.G.T en 1905. La declaración sobre Ley Nacional del Trabajo, votada por unanimidad, planteó la necesidad de reconocerla como producto de la “burguesía”, quien pretendía restringir el normal funcionamiento

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

de las organizaciones obreras, “quitándoles” todo carácter de clase, a pesar de las “aparentes” concesiones que otorgaba.⁶⁴ Por lo tanto, se resolvía:

“...recomendar al proletariado en general la impugnación enérgica del proyecto de ley González, y continuar con más perseverancia la propaganda iniciada en el sentido de preparar la conciencia y la acción de los trabajadores de modo que dado el caso de su sanción puedan éstos victoriosamente hacer imposibles en la práctica todas aquellas disposiciones que sean contrarias a los intereses generales del proletariado”.⁶⁵

En las resoluciones de este Congreso se advierte el crecimiento de la influencia del sector *sindicalista* dentro de la Central, vislumbrándose el comienzo de una nueva orientación ideológica.⁶⁶

Retomando los lineamientos generales del proyecto de Gabriela L. de Coni, el diputado socialista Alfredo Palacios propiciaba una nueva iniciativa destinada a reglamentar el trabajo de mujeres y menores.⁶⁷ En 1906 presentó para su discusión en el Congreso un nuevo proyecto sobre la materia que sería sancionado con modificaciones como ley N° 5291 al año siguiente.⁶⁸

Entre otras cuestiones, esta normativa establecía que los empleadores debían organizar el trabajo de manera de preservar la salud, seguridad y moralidad de las mujeres y los menores en los lugares de trabajo.⁶⁹ Quedaba prohibido el empleo en trabajos nocturnos desde las nueve de la noche hasta las seis de la mañana, también en tareas peligrosas e insalubres.⁷⁰ Se prescribía la necesidad de proveer sillas cuando fuera factible que realizaran tareas sentadas.⁷¹ Se incorporaba otra novedad importante respecto de la iniciativa de Joaquín V. González, el reconocimiento de la lactancia materna, beneficio reclamado tempranamente por Gabriela de Coni. En efecto, se permitía que las madres pudieran amamantar a sus hijos durante quince minutos cada

⁶⁴ *La acción socialista*, N° 4, Año I, agosto 21 de 1905.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Mirta Lobato, *Historia de la trabajadoras en la Argentina...*, *op.cit.*

⁶⁸ “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, pág. 735. El texto completo de la ley y su decreto reglamentario también pueden consultarse en: *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (BDNT)*, N° 4, marzo de 1908. Véase también: Catalina Wainerman y Marisa Navarro, “El trabajo de la mujer en la Argentina: un análisis preliminar de las ideas dominantes en las primeras décadas del siglo XX”, CENEP, N° 7, 1979; José Panettieri, *Las primeras leyes obreras*, CEAL, Buenos Aires, 1984; Ricardo Falcón, *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, CEAL, Bs. As., 1986, Cap. II: “El trabajo femenino e infantil”, Matilde A. Mercado, *La primera ley del trabajo femenino. La “mujer obrera” (1890-1910)*, CEAL, Buenos Aires, 1988; Mirta Z. Lobato, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección de la mujer obrera...”, *op.cit.*; e *Historia de las trabajadoras en la Argentina(1869-1960)...*, *op.cit.*

⁶⁹ Ver Capítulo I, arts. 5° y 6°.

⁷⁰ Capítulo III, art. 9°, incisos 5° y 6°.

⁷¹ *Ibidem*, inc. 7°.

dos horas, sin que sea descontado del tiempo destinado al descanso.⁷² En esta misma línea, se reconocía el derecho de las obreras de no concurrir a las fábricas o talleres, durante los treinta días posteriores al parto -diez días más que en el proyecto anterior-, debiendo reservarse el puesto de trabajo.⁷³

En el decreto reglamentario elaborado por el Departamento Nacional del Trabajo en 1913, entre otras cuestiones, se precisaban taxativamente las normas de higiene en los lugares de trabajo, las actividades que estarían prohibidas para los varones menores y las mujeres adultas, así como las penalidades en caso de infracción.⁷⁴ El ámbito de validez se circunscribió a la Capital Federal y los territorios nacionales.

La intencionalidad protectora presente en la propuesta legislativa destinada a la madre obrera, seguramente en no pocos casos se tradujo en un mecanismo legal de exclusión y discriminación laboral, promoviendo una situación de desventaja en las condiciones de inserción en el mercado laboral. Salvo escasas excepciones, a lo largo de estos años prevalece tanto en los sectores dominantes como en la opinión pública mayoritaria –incluido el movimiento obrero– una concepción que considera al trabajo femenino como un “mal necesario”, inevitable en algunos casos de necesidad.

Por tanto, la consecución del objetivo de preservar la “salud física y moral” de las mujeres -cuya función esencial debía relacionarse con las tareas de procreación y reproducción de la futura fuerza de trabajo- aparecía como una competencia irrenunciable del Estado, quien regularía las condiciones en que las trabajadoras desarrollarían sus actividades en la esfera extradoméstica. Sin embargo, las frecuentes denuncias por incumplimiento de esta normativa, mostraban las serias dificultades del accionar estatal en materia de inspecciones laborales, desnudando restricciones presupuestarias y, sobre todo, algunas contradicciones en cuanto a los límites de la intervención estatal en la esfera laboral.

La presentación del proyecto de reglamentación del trabajo de mujeres y menores en el Congreso Nacional por parte del diputado socialista Alfredo L. Palacios, nuevamente generó intensos debates en el seno del movimiento obrero de la época. Las páginas del periódico *sindicalista* reflejaron importantes diferencias, que comenzaban a corporizar un creciente distanciamiento por parte de los dirigentes identificados con esta

⁷²

Ibidem, inc. 8°.

⁷³ *Ibidem*, inc. 2°.

⁷⁴ *BDNT*, N° 27, julio 31 de 1914.

corriente ideológica, respecto de la acción parlamentaria protagonizada por el Partido Socialista.

En esta oportunidad, Aquiles S. Lorenzo, uno de los ideólogos más destacados del *sindicalismo* local, expuso en dos artículos sucesivos aspectos relevantes que sintetizan la crítica de este sector a la intervención de Alfredo Palacios en la Cámara de Diputados.⁷⁵ En primer término, el desarrollo de su discurso reflejaba un cuestionamiento profundo a la participación del socialismo en el Congreso –en tanto institución “burguesa”- con el objetivo de promover la legislación laboral. De acuerdo con esta concepción, las leyes solamente sancionaban las conquistas obtenidas por los trabajadores mediante su acción autónoma, con prescindencia de cualquier injerencia externa –partidos políticos e instituciones estatales-.

En relación a algunos de los fundamentos esgrimidos por Alfredo Palacios en la presentación del proyecto, la crítica del referente *sindicalista* señalaba lo siguiente:

“Conjuntamente con ellos (en alusión a los diputados conservadores) y en concordancia de opiniones desea “legislar” para proteger a los “desvalidos”, para vigorizar el espíritu y el cuerpo del pueblo, y para iniciar la ‘gran obra de regeneración del trabajo’ (*sic*)”⁷⁶.

La lectura de este texto nos sugiere una segunda cuestión a analizar, que se vincula con las palabras resaltadas por el autor, que fueron tomadas del texto original del discurso de Alfredo Palacios ante la Cámara de Diputados. Ellas dan cuenta de los aspectos más importantes en los que Aquiles S. Lorenzo concentró su crítica. En este sentido, la decisión de transcribir el término “desvalidos”, que en el texto original hacía alusión a la particular situación de las mujeres y los niños trabajadores, para fundamentar la necesidad de sancionar una reglamentación “protectora”, arroja luz sobre un aspecto central de la concepción sindicalista, la defensa a ultranza en el plano discursivo de la autonomía de los trabajadores -lo que incluía a los varones, y también a las mujeres-. Precisamente, la situación de “subordinación” femenina planteada en el debate parlamentario, constituirá uno de los puntos de partida de la crítica *sindicalista* en relación a la problemática particular del trabajo femenino. Sin embargo, esta línea discursiva, estaba cruzada por tensiones en relación a las prácticas sindicales desarrolladas por esta corriente, donde las diferencias entre los sexos, se traducían en

⁷⁵ *La Acción Socialista*, Nº 29, Año II, octubre 16 de 1906; Nº 30, Año II, nov. 1º de 1906. (el destacado es original).

⁷⁶ *La Acción Socialista*, Nº 29, *op.cit*

vínculos que consolidaban la subordinación femenina, contradiciendo las argumentaciones sostenidas en el plano ideológico.

De acuerdo con la perspectiva del *sindicalismo*, la verdadera obra revolucionaria del proletariado debía realizarse en el campo de la producción, por medio de la práctica de la acción directa, desarrollada a través de la organización sindical. La defensa del principio de autonomía sindical, constituía un prerequisite ineludible para que el proletariado conquistara por sí mismo su emancipación. Posteriormente, a partir de la puesta en vigencia de la mencionada legislación en el mes de abril de 1908, retomaron sus cuestionamientos a la acción parlamentaria desarrollada por el Partido Socialista, preanunciando futuras dificultades para el cumplimiento efectivo de esta normativa, ante la negativa de los sectores industriales involucrados.⁷⁷

Se intensifican las discusiones entre socialistas y ‘sindicalistas’

Los preparativos para la realización del IV Congreso de la UGT, generaron una interesante discusión en torno a la cuestión de las mujeres y los menores trabajadores. Las páginas de *La Vanguardia* y de *La Acción Socialista* reflejaron aspectos relevantes de un debate que contribuyó a esbozar los primeros trazos de una línea argumental en torno al género con la que irá identificándose la corriente *sindicalista*, al mismo tiempo que profundizó las diferencias con la perspectiva sostenida por la dirigencia socialista.

El debate en cuestión tuvo su origen en una moción propuesta por el Sindicato de Ebanistas en relación al trabajo femenino y de los menores, ante la inminente celebración del IV Congreso de la UGT en el mes de diciembre de 1906.⁷⁸ En ella se peticionaba al futuro congreso obrero la necesidad de propiciar el desarrollo de una intensa propaganda tendiente a reclamar el “desalojo” de las mujeres y los niños de las fábricas como requisito indispensable para alcanzar su emancipación.

Esta propuesta refleja las diferentes perspectivas presentes en los sectores próximos al socialismo en relación al tema del trabajo femenino, aspecto que dificultaba

⁷⁷ *La Acción Socialista*, Nº 68, Año III, abril 16 de 1908.

⁷⁸ *La Acción Socialista*, Nº 33, Año II, diciembre 16 de 1906; *La Vanguardia*, Nº 324, Año XIV, diciembre 13 de 1906.

la posibilidad de constituir una postura uniforme.⁷⁹ El discurso de esta corriente ideológica estuvo signado por diferentes propuestas, la defensa de la “prohibición total” del trabajo femenino nunca llegó a ser dominante, más bien prevaleció la idea de la necesidad de su “reglamentación”, combinada con la reivindicación del principio: “a igual trabajo, igual salario”.⁸⁰

Como se observa en las páginas del periódico socialista y del *sindicalista*, la declaración de los ebanistas, suscitó una pronta respuesta, planteándose algunos ejes de un debate que contribuyó a delinear las diferentes posturas sustentadas por ambas corrientes ideológicas en relación al trabajo de las mujeres y los menores. En un artículo publicado en *La Vanguardia*, el socialismo manifestaba su abierta oposición a la propuesta de “desalojar” a las mujeres de las fábricas, señalando lo siguiente:

“Dentro de las fábricas, los obreros más numerosos y casi siempre más enérgicos que las obreras, deben exigir que se establezcan y se respeten condiciones de trabajo esencialmente iguales para unos y otros, si no especiales para las mujeres en razón del sexo”. (...) “En este sentido, el Partido Socialista reclama desde hace tiempo la reglamentación higiénica del trabajo de las mujeres y los niños, y la prohibición del trabajo de las mujeres en todas las industrias que hagan peligrar la maternidad y la salud en general, como también la moralidad. (...) Pero sería tan absurdo como poco progresista querer privar a la mujer, so pretexto de protegerla, de los medios más seguros para alcanzar su independencia de la tutela masculina y emanciparse de su legendaria inferioridad social”.⁸¹

Aunque la situación de la mujer que se desempeñaba en la esfera extradoméstica era percibida en condiciones de inferioridad respecto de los varones trabajadores, requiriendo ineludiblemente la “orientación” masculina en la defensa de sus derechos de explotada por el sistema capitalista, la postura sostenida en el artículo se inscribía en una perspectiva que reivindicaba el trabajo remunerado de la mujer como un alternativa indispensable para alcanzar su emancipación integral, en la esfera social, política y

⁷⁹ María del Carmen Feijóo, “Gabriela Coni: la lucha feminista”, *Todo es Historia*, N° 175, diciembre de 1981; Marcela Nari, “El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921”, en Lidia Knecher y Marta Panaia, **La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina**, CEAL, 1994; Mirta Lobato, “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera en Argentina, 1890-1934”, en Suriano, Juan (comp.) **La cuestión social en Argentina (1870-1943)**, Ed. La Colmena, Buenos Aires, 2000, pp. 245 a 274; **Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)**, *op.cit.*

⁸⁰ Marcela Nari, “El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921”, *op.cit.*

⁸¹ *La Vanguardia*, N° 324, *op. cit.*

económica.⁸² De acuerdo con esta visión, se planteaba la necesidad de promover la legislación laboral reclamando, al mismo tiempo, la pronta sanción del Proyecto presentado por Palacios, destinado a reglamentar el trabajo de las mujeres y los menores.⁸³ En esta propuesta legislativa también se sostenía la defensa de la protección de la maternidad como una función prioritaria, cuestión que retomaremos en el punto siguiente.

Hasta donde hemos podido indagar, el Sindicato de Ebanistas originalmente había estado identificado con el socialismo y ya para la época de nuestro análisis parecía comenzar a orientarse con las prácticas gremiales propiciadas por el *sindicalismo*.⁸⁴ Es bastante conocido el hecho de que los principios del sindicalismo revolucionario encontraron un terreno propicio fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en dirigentes provenientes del socialismo.

En relación a nuestra afirmación sobre la proximidad de la Asociación de Ebanistas con el ideario *sindicalista*, el dato más revelador se vincula con las frecuentes referencias que encontramos en el periódico *La Acción Socialista* a lo largo de estos años, relacionadas con el accionar gremial de este sindicato conforme a los criterios de lucha defendidos por esta corriente ideológica, presentándolo como modelo de organización.⁸⁵

⁸² María del Carmen Feijóo, “Gabriela Coni: la lucha feminista”, *op.cit.*

⁸³ *La Vanguardia*, N° 324, *op.cit.*

⁸⁴ La influencia del socialismo en la Sociedad de Ebanistas puede inferirse de la lectura de los textos de Jacinto Oddone, Sebastián Marotta y Diego Abad de Santillán. Estos autores, en menciones esporádicas que dan cuenta de algunos tramos de la trayectoria de este sindicato, reflejan su participación activa en la publicación del periódico *La organización* y en la constitución de un Comité de Propaganda Gremial; ambas iniciativas orientadas a la creación de una nueva central obrera, la UGT en 1903, originalmente inspirada en los principios del socialismo. De hecho, integraron el grupo de 19 sindicatos socialistas que decidieron retirarse ni bien iniciadas las sesiones del 2° Congreso de la FOA en abril de 1902, por disidencias con la dirigencia anarquista. Esta decisión habría sido el punto de partida para la realización de una activa propaganda por parte de estos gremios disidentes, tendiente a la constitución de la futura UGT. Ver Oddone, Jacinto, **Gremialismo Proletario Argentino**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1949, Capítulos XII y XIV; y Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino**, Tomo I, Ediciones Líbera, Buenos Aires, 1975, Capítulo VIII y Diego Abad de Santillán, **La Fora: Ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en Argentina**, Ed. Nervio, Buenos Aires, 1933, Capítulos III y IV. También puede consultarse a José Panettieri, **Los trabajadores**, Ed. Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1967, pp. 122 y 123.

En *La Acción Obrera* encontramos algunas referencias confirmatorias de estos datos, aunque aparece una diferencia en relación al número de los sindicatos socialistas retirados de las sesiones del II Congreso de la FOA, que no contradice el sentido general de lo afirmado; Ver: *La Acción Obrera*, N° 290, Año IX, julio 19 de 1913.

⁸⁵ Entre otros, ver: *La Acción Socialista*, N° 18, Año I, mayo 1 de 1906; N° 20, junio 1 de 1906; N° 27, Año II, setiembre 16 de 1906; N° 112, Año V, febrero 19 de 1910; N° 117, marzo 20 de 1910; N° 118, abril 2 de 1910. Asimismo, en uno de los conflictos gremiales protagonizados por los Ebanistas, la conducción del gremio crítica duramente al partido socialista, algunos comentarios vertidos por dirigentes de este sector en *La Vanguardia*, en los que se habría cuestionado las condiciones de arreglo que dieron por finalizada la huelga. Aunque escapa a los objetivos de esta tesis profundizar el análisis de la controversia, la existencia de tensiones entre el socialismo y la conducción del sindicato de Ebanistas,

Por otra parte, contaron entre sus filas con conocidos dirigentes identificados con el *sindicalismo*. Particularmente nos referimos a Juan Cuomo, José Montesano y Juan Loperena quienes actuaron en ocasiones también como delegados en diferentes congresos de la UGT y más adelante de la CORA.⁸⁶

Creemos conveniente transcribir *in extenso* las consideraciones más relevantes sobre el trabajo femenino y de los menores expresadas en el artículo publicado por *La Acción Socialista*, en respuesta a la propuesta de los Ebanistas, en la medida en que constituyen una síntesis de sus argumentos principales sobre el tema. En esta oportunidad, señalaban lo siguiente:

“Nótese bien que solamente consideramos oportuna esa proposición por cuanto -lo repetimos- ella producirá una discusión acerca del asunto, conveniente en los actuales momentos. Pero no podemos considerar conveniente ni lógico la declaración que esa misma proposición formula, en lo que respecta al desalojo de la mujer de los lugares de trabajo, cuya medida se cree útil y único medio para la emancipación de la misma”.⁸⁷

Si bien en las opiniones publicadas se retomaba el habitual cuestionamiento dirigido al socialismo respecto de su defensa de la “eficacia” de la acción parlamentaria y de la legislación laboral, el centro de interés en esta oportunidad se vinculó específicamente con la situación particular de las mujeres y los menores trabajadores y su rol en el proceso revolucionario. Sobre este punto, argumentaban lo siguiente:

“Su desalojo de las fábricas y talleres además de ser imposible, sería el mayor obstáculo para lograr el fin que precisamente nos proponemos, esto es, mejorar cada vez más las condiciones morales y materiales del sexo femenino, pues esa medida solo lograría mantenerlo en las condiciones de inferioridad moral y material que se encuentra (*sic*)”. Y agregaban:

“Para evitar que la mujer continúe siendo un competidor del hombre frente al explotador, es preciso colocar a la primera en las mismas condiciones de igualdad que el segundo. Así lograremos hacer de la mujer, un ser con voluntad y libertad, cosas que le es completamente desconocida en la actualidad, en que sus consideradas inferiores

sugiere una mayor proximidad con el *sindicalismo*, cuyo periódico sí aceptó publicar la versión aclaratoria defendida por el sindicato; Ver: *La Acción Socialista*, N° 47, Año III, junio 16 de 1907.

⁸⁶ El caso de José Montesano es menos frecuente, ya que proviniendo de las filas anarquistas se convirtió al *sindicalismo* revolucionario. Similar trayectoria puede encontrarse en dirigentes como: Sebastián Marotta, Alejandro Silveti y Francisco García; Ver: Dora Barrancos, “Cultura y educación en el temprano *sindicalismo* revolucionario...”, *op.cit.*

⁸⁷ *La Acción Socialista*, N° 33, Año II, diciembre 16 de 1906.

condiciones la colocan en una situación de una menor, necesitada del amparo y de la defensa del hombre, de quién es mirada no cómo una compañera con iguales deberes y derechos, sino como un objeto cualquiera de su propiedad y dependencia (*sic*)”.⁸⁸

Asimismo, sostenían que la propuesta de “desalojo” de las mujeres y los menores de los lugares de trabajo constituía un verdadera ingenuidad, habida cuenta que la misma lógica implícita en el modelo de producción capitalista, encontraba en este sector laboral una posibilidad de explotación más conveniente que en el caso de los varones.

Este era uno de los aspectos en que reconocían explícitamente ser tributarios de Marx. De acuerdo con esta perspectiva, señalaban que el ingreso de las mujeres a las fábricas y talleres era la consecuencia directa de la introducción de “máquinas” que reemplazaron gradualmente el “trabajo muscular”. Esta nueva realidad, planteaba inevitablemente una relación de competencia mutua entre ambos sexos en los lugares de trabajo, que solamente podía ser superada con la participación femenina en el sindicato de resistencia. En este ámbito, además de incorporar la práctica de la solidaridad obrera, las mujeres se capacitaban laboralmente, hasta equiparar su situación a la de los varones en términos de condiciones de trabajo y salario. De esta manera, al mismo tiempo que la mujer se “elevaba” alcanzando su independencia, comenzaba a recorrer un camino posible hacia su “emancipación moral y material”.

En consecuencia, los argumentos discursivos del *sindicalismo* privilegiaban la necesidad de propiciar la organización gremial femenina, insistiendo en los beneficios de la participación sindical y la capacitación de las mujeres trabajadoras, aspecto que contribuiría a contrarrestar la competencia con los varones en los lugares de trabajo.

Este es un aspecto en que el discurso *sindicalista* se diferenciaba del socialista, al desestimar la vía parlamentaria en el tránsito hacia la emancipación definitiva. Esta perspectiva del sindicalismo era coherente con su defensa a ultranza de la autonomía del movimiento obrero en general, principio que se expresaba en una insistente negativa a la “intromisión” del Partido Socialista en la vida sindical, a los intelectuales que pretendían “orientar” los destinos del movimiento obrero y al Estado. De acuerdo con esta visión, descreían de toda posibilidad de regulación estatal “protectora”, que significara un cuestionamiento profundo de uno de los “beneficios” con que contaban los sectores económicos dominantes, la presencia femenina en los lugares de trabajo.

Su propuesta emancipadora era planteada en los siguientes términos:

⁸⁸ *Ibidem.*(el destacado es nuestro)

“Organizar, pues, al proletariado femenino, instruirlo para la defensa de sus propios intereses y derechos, lo mismo que se hace con el proletariado masculino, es la obra eficaz, sensata y revolucionaria, encuadrada en el recto y seguro criterio obrero, que debamos realizar (*sic*).”⁸⁹

Y, en relación a los menores sostenían lo siguiente:

“La organización sindical de los obreros de ambos sexos realizará luego, con su acción, la protección y defensa del niño en los lugares de trabajo, hasta el completo desalojo de los mismos para que vaya a ocupar el lugar que su desarrollo físico y moral reclama, esto es: la escuela y el hogar familiar”.⁹⁰

Finalmente, en las resoluciones aprobadas por el IV Congreso de la UGT, se establecía como indispensable realizar una activa propaganda tendiente a “desalojar” a los menores de 14 años de las fábricas, y a elevar los salarios de las mujeres trabajadoras al mismo nivel de los varones, considerando que era el único medio para alcanzar su emancipación.⁹¹ Sin embargo, esta proposición no hacía referencia a la necesidad de favorecer una legislación protectora, ni a los beneficios de la capacitación y organización de las mujeres en los sindicatos, probablemente como consecuencia de la necesidad de alcanzar acuerdos entre ambos sectores, en el marco de las discusiones generales suscitadas en el desarrollo del Congreso, en cuyas resoluciones comenzaba a evidenciarse la mayor preponderancia del sector *sindicalista*.

La declaración del Sindicato de Ebanistas parece haber sido el detonante que propició la necesidad de articular un discurso propio en relación a la situación de las mujeres y los menores trabajadores por parte de la dirigencia *sindicalista*, como consecuencia de su escisión del Partido Socialista, situación que la convertía en una corriente de pensamiento autónoma en el espectro ideológico de la época. Además, estas acciones se inscribían en un contexto de intensas discusiones en el seno del movimiento obrero en general, incentivadas por la presentación en el Congreso de una serie de proyectos legislativos orientados a dar solución a algunas de las reivindicaciones más peticionadas por los trabajadores.

⁸⁹ *La Acción Socialista*, N° 33, *op.cit.*

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ *La Vanguardia*, N° 336, Año XIV, diciembre 27 de 1906. En relación al trabajo de los menores, puede consultarse: Sandra Carreras, “Hay que salvar en la cuna el porvenir de la patria en peligro. Infancia y cuestión social en Argentina (1870-1920)”, en Bárbara Pott Last, Sandra Carreras (eds.), **Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y Jóvenes en América Latina (siglos XIX y XX)**, Biblioteca Iberoamericana – Vervuert, Berlín, 2005, pp. 143 a 172.

El sindicalismo revolucionario y el trabajo femenino

El trabajo femenino no ocupó un lugar central en el conjunto de reflexiones teóricas desarrolladas por los dirigentes próximos al *sindicalismo*. Desde una perspectiva ideológica, más bien es un tema que parece haber estado subsumido en otras preocupaciones más prioritarias, relacionadas con el desarrollo de la organización sindical de la clase obrera en su conjunto, donde la presencia masculina es dominante, y la necesidad de preservar la autonomía, como presupuestos esenciales para transitar el camino hacia la emancipación definitiva.

No obstante, pueden encontrarse frecuentes referencias que evidencian una gradual toma de conciencia de la difícil situación por la que atravesaban particularmente las mujeres trabajadoras de la época. Parece razonable pensar que estas inquietudes aparecían como repuesta a los nuevos requerimientos planteados por la creciente participación del proletariado femenino en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, permitían marcar diferencias con sus competidores en el plano gremial. En efecto, es bastante conocido que tanto anarquistas como socialistas, aunque desde perspectivas ideológicas diferentes, prestaron particular atención a la condición de las mujeres trabajadoras.⁹²

Otro dato relevante es que no hallamos referencias específicas a esta problemática, por parte de los principales ideólogos de esta corriente. La ausencia más notable en cuanto a publicaciones, fue la de Gabriela Laperrière de Coni, hecho que podría ser explicado por su enfermedad y posterior fallecimiento ni bien comenzaban a editarse los primeros números de *La Acción Socialista*.⁹³

El tema es abordado por figuras poco conocidas en los dos principales periódicos *sindicalistas*, con bastante regularidad y con cierta uniformidad de criterio. En el conjunto del material periodístico relevado encontramos solamente dos artículos

⁹²Sobre el anarquismo y el trabajo femenino, puede consultarse: Dora Barrancos, **Anarquismo, Educación y Costumbres en la Argentina de principios de siglo**, Editorial Contrapunto, Buenos Aires, 1990; En relación a ambas corrientes ideológicas, ver: María del Carmen Feijoo, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, *op.cit.*; Mirta Lobato, “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera en Argentina, 1890-1934”, en Suriano, Juan (comp.) **La cuestión social en Argentina (1870-1943)**, Ed. La Colmena, Buenos Aires, 2000, pp. 245 a 274 y, particularmente, **Historia de las trabajadoras en la Argentina....**, *op.cit.*

⁹³ Ver *La Acción Socialista*, N° 35, Año II, enero 16 de 1907; N° 46, Año III, julio 1 de 1907.

de autoría femenina. En líneas generales, en una serie de artículos describen la situación de “explotación” a la que estaban sometidas las mujeres trabajadoras, tanto en el extranjero como en el país, planteando insistentemente la necesidad de atraerlas a los sindicatos y propender a su organización gremial.⁹⁴ La “cuestión de la mujer” es pensada principalmente en la esfera extradoméstica, en su rol de productora en la fábrica o taller y en su condición de “explotada” por el régimen capitalista.

Esta mirada también incluyó algunas preocupaciones en relación al trabajo a domicilio.⁹⁵ Como ya señalamos, esta particular modalidad de trabajo asalariado tuvo a las mujeres como principales protagonistas, caracterizándose por mayores niveles de desprotección y precariedad en el desarrollo de las tareas. Estaba conformada por trabajadores que carecían de organización sindical y, hasta la sanción en 1918 de una legislación específica, prácticamente estuvieron exentos de las escasas regulaciones vigentes en el mercado de trabajo de la época.

En menor orden de importancia, se ocuparon de algunas de las vicisitudes del trabajo doméstico, desarrollado en situación de dependencia.⁹⁶ Finalmente, la problemática particular de la prostitución femenina también fue reflejada en las páginas del periódico *sindicalista*.⁹⁷

Esta corriente ideológica desarrolló una visión propia en relación a la configuración de comportamientos masculino y femenino, cuestionando junto con las otras corrientes del movimiento obrero, la imagen prevaleciente en la sociedad de la época, que asignaba a la mujer una función prioritaria en el ámbito doméstico -como madre, hija y esposa-, complementando el rol preponderante del varón en la esfera pública. Sin desconocer la importancia de la maternidad, pensaban la “cuestión de la mujer”, fundamentalmente en su calidad de trabajadoras, defendiendo la necesidad de la capacitación, como condición indispensable para alcanzar su emancipación definitiva.

⁹⁴ Ver, entre otros: *La Acción Socialista*, N° 98, Año IV, julio 16 de 1909: “Cómo trabajan las mujeres”; *La Acción Obrera*, N° 170, Año VI, 28 de enero de 1911: “La Ley 5291-Pro las mujeres y los niños”; N° 182, Año VI, junio 3 de 1911: “El trabajo de la mujer en Francia”; N° 211, Año VII, diciembre 23 de 1911: “Un hijo”; N° 226, Año VI, abril 6 de 1912: “La explotación burguesa en Zárate”; N° 233, Año VII, junio 1 de 1912: “Redentoras”; N° 280, Año VIII, mayo 3 de 1913: “La mujer en las fábricas y talleres”; N° 282, Año VIII, mayo 24 de 1913: “Mujeres proletarias”; N° 332, Año IX, mayo 9 de 1914, año IX: “La mujer obrera”; N° 340, Año IX, julio 11 de 1914: “La mujer”.

⁹⁵ En *La Acción Obrera*, N° 181, Año VII, mayo 27 de 1911: “¡Oid mortales!...”; *La Acción Obrera*, N° 297, Año IX, setiembre 6 de 1913: “Ineptitudes y farsas parlamentarias”.

⁹⁶ Ver: *La Acción Obrera*, N° 248, Año VIII, setiembre 14 de 1912: “Historia vulgar”; N° 259, Año VIII, noviembre 30 de 1912: “¡Alerta Domésticos!”.

⁹⁷ Encontramos diversas referencias a esta problemática, y en un artículo abordan específicamente la cuestión, Ver: *La Acción Obrera*, N° 271, Año VIII, marzo 1 de 1913: “La trata de blancas. El mercado argentino”.

En consonancia con esta propuesta discursiva, las mujeres eran convocadas insistentemente para que participaran en el fortalecimiento de la organización sindical. La “instrucción” laboral era considerada un requisito esencial que contribuiría a equiparar su situación con la de los varones, en el tránsito hacia la transformación radical de la sociedad. Sin embargo, en el momento de explicar la falta de presencia femenina en los sindicatos, hacían referencia a la responsabilidad exclusiva de los trabajadores varones, quienes por un conjunto de razones –entre las que contaban los prejuicios, las relaciones de mutua competencia-, no habían sabido atraerlas a la organización gremial reflejando, al mismo tiempo, los vínculos de subordinación existentes, que contradecían los argumentos igualitarios desarrollados en el plano teórico.

En líneas generales, en el análisis del *sindicalismo*, el desarrollo del régimen capitalista y la creciente incorporación de la maquinaria, son considerados el punto de partida para la participación creciente de las mujeres en las fábricas o talleres; condición esencial que le permitiría iniciar el camino hacia la transformación radical de la sociedad.

Creemos conveniente transcribir en toda su extensión algunos de los comentarios de un obrero *sindicalista*, en la medida que destaca aspectos centrales de esta corriente ideológica en relación a los roles femeninos. Entre otras cuestiones, señalaba lo siguiente:

“El argumento deleznable de que la mujer en la fábrica y taller se embrutece y degenera sus sentimientos delicados, son gazmoñerías de los cultivadores del artificialismo sentimental. La vida del trabajo en las sociedades modernas tiene la gran virtud de echar abajo del altar del hogar a la mujer, la coloca en la realidad de la lucha por la existencia creando un nuevo espíritu de personalidad que la habilita a participar de los derechos del hombre y encarar la formación del temple de acero para la solución del problema social que divide la humanidad en clases (*sic*)”.⁹⁸

No obstante, mientras el discurso del *sindicalismo* desarrollado por ‘hombres’, muestra una mirada favorable al trabajo femenino, considerando que el centro de interés es colocado en la esfera de la producción; se evidencia en los dos escritos de autoría femenina, ciertas particularidades. En el primer artículo, firmado por Dina Barson, la autora plantea algunos ejes de un debate entre mujeres, centrado en la problemática

⁹⁸ *La Acción Obrera*, N° 280, Año VIII, mayo 3 de 1913: “La mujer en las fábricas y talleres”.

particular de los derechos a la maternidad.⁹⁹ Su mirada coloca el acento en los aspectos negativos del régimen capitalista y el peso de las condiciones económicas adversas que debía soportar la mujer obrera, que significaban una restricción concreta del derecho a la maternidad, el más “natural” de los derechos femeninos. Sobre este punto, sus reflexiones eran concluyentes:

“Porque es completamente inadmisibile en una sociedad como la actual, edificada sobre base capitalista, no querer hallar las causas más poderosas de la ‘desnaturalización’ de la mujer en las condiciones económicas en que cada vez más se encuentra aprisionada”.¹⁰⁰

De acuerdo con esta línea argumental, la autora resaltaba la marcada oposición existente entre la situación de las mujeres “proletarias” y las “burguesas” en relación a las posibilidades del ejercicio de este derecho. Entonces, se interrogaba:

“¿Conoce, acaso, una burguesa rica que, por pasatiempo, se dedica a la filantropía, la lucha por la existencia?”

Y, más adelante, sentenciaba:

“Pero cuán diferente es el caso de la rica que con su dinero puede alojar primero, criar, educar el hijo a su lado y gozar plenamente los esquisitos placeres de la maternidad, mientras la proletaria, con su miserable salario, que apenas basta para calmar el hambre, se ve obligada a abandonar a su hijo, a entregarlo a otra persona ó sepultarlo en la caso de expósitos, ó en cualquier otra institución semejante, sin jamás experimentar el amor materno (*sic*)”.¹⁰¹

De acuerdo con esta perspectiva, la única vía posible para alcanzar la “libertad” femenina, consistía en la transformación revolucionaria del sistema de dominación capitalista. Sin embargo, a pesar de que este era un punto de coincidencia con la visión de los dirigentes “varones”, aparecía en el relato una mayor presencia de la esfera doméstica, donde el rol maternal era percibido como un derecho femenino prioritario y , en alguna medida, también excluyente.

En el segundo artículo, escrito por Martha Ariadna Yone, nuevamente se resaltan las contradicciones entre clases, a partir de algunas declaraciones que habría formulado el senador socialista Enrique del Valle Iberlucea, en relación a la elaboración de un proyecto de reforma electoral referido a la extensión del derecho al voto, incluyendo

⁹⁹ *La Acción Obrera*, N° 211, Año VII, diciembre 23 de 1911, “Un hijo”.

¹⁰⁰ *Ibidem* (el subrayado es nuestro)

¹⁰¹ *Ibidem*

solamente a las mujeres universitarias y a las profesoras de enseñanza superior y media.¹⁰²

En esta oportunidad, la autora cuestionaba en primer término, el criterio restrictivo sustentado por el legislador, en relación a la extensión de los derechos de ciudadanía política, solamente para las mujeres que acreditaran cierto nivel de educación. Sobre este particular, se plantea nuevamente una oposición entre “proletarias”, mayoritariamente, con escasos niveles de instrucción y “burguesas” cuya situación socio-económica habría posibilitado el acceso a una formación superior.¹⁰³

En segundo lugar, concentraba su esfuerzo en denostar las prácticas electorales y los mecanismos de la democracia “burguesa”, resaltando su incapacidad para producir transformaciones profundas de la realidad social. En sintonía con el ideario sindicalista, insistía en la defensa a ultranza del principio de autonomía:

“Nosotras no necesitamos que ningún político de cualquier color, tome a su cargo la tarea de nuestra emancipación; en ella sólo nosotras estamos interesadas y sólo nosotras podemos llevarla adelante”.¹⁰⁴

Sobre este particular, la autora señalaba como la única vía posible que conduciría hacia la transformación de la sociedad, la esfera de la producción, y el fortalecimiento de la organización sindical. En este camino, las mujeres tendrían una labor muy fecunda, a través de la concientización de los hijos, hermanos y compañeros de lucha, para que participen activamente en los sindicatos de oficio, se capaciten y preparen para alcanzar el destino revolucionario del proletariado en su conjunto. Notablemente, cuando describía el campo de acción propio de la mujer, mencionaba en primer lugar: el hogar, además del taller o la fábrica, no haciendo referencia explícita a la participación en la organización sindical.

Como comentario final, ambas autoras coincidían en que el único camino para la emancipación femenina era la acción revolucionaria desarrollada en el campo de la producción, en el que se ubicaban discursivamente como compañeras de lucha junto a los varones, priorizando en el análisis la experiencia de clase. Sin embargo, la esfera

¹⁰² Aunque consultamos diferentes fuentes, no pudimos verificar la existencia efectiva de las declaraciones de del Valle Iberlucea sobre el proyecto en cuestión, que son mencionadas en el periódico *sindicalista*. Igualmente, decidimos incluirlas en nuestro análisis por la información relevante que ofrece en relación a nuestro objeto de estudio. Ver: *La Acción Obrera*, N° 282, Año VII, mayo 24 de 1913: “Mujeres proletarias”.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

doméstica aparece en los relatos con una mayor presencia, asomando las diferencias en los comportamientos masculino y femenino fundadas en los estereotipos de género.

Del análisis de diversos conflictos gremiales que contaron con una participación femenina activa, nuevamente se evidencia en la mirada del *sindicalismo* un interés dominante en cuanto a la condición de trabajadoras “explotadas” en el taller o en la fábrica capitalista, encontrado escasas referencias que denoten una preocupación en torno a las problemáticas vinculadas con las diferencias en los comportamientos de mujeres y varones.¹⁰⁵

No obstante, en ocasión de la huelga protagonizada por las obreras de la sección “canilleras” de la fábrica de tejidos y calzados “La Argentina”, según señalaron, a raíz del intento patronal de rebajar la tarifa de salarios, observamos una mención explícita a la falta de solidaridad manifestada por el personal masculino, al responder negativamente el pedido de adhesión al movimiento por parte de las huelguistas.¹⁰⁶

En esta oportunidad, manifestaban lo siguiente:

“Muy pocos respondieron al llamado (de solidaridad), y los que respondieron eran mujeres, de las otras secciones. El sexo fuerte se demostró bastante débil y cobarde, dejando en lucha solamente a las mujeres”.¹⁰⁷

Estos comentarios –que aparecen muy aisladamente en el discurso *sindicalista*–, muestran la existencia de prácticas solidarias entre mujeres obreras y, al mismo tiempo, desnudan tensiones encubiertas en las relaciones con los varones en el ámbito laboral.¹⁰⁸

La decisión de convocar a las mujeres a la organización gremial, se vinculaba centralmente con la necesidad de requerir su participación activa “en paridad de condiciones” en el proceso de transformación social. Y, en este aspecto jugaba un rol prioritario el tema de la capacitación obrera, en el tránsito hasta alcanzar la expropiación capitalista. El aprendizaje de un oficio o profesión, era también pensado como una alternativa capaz de redimir a las mujeres, que por necesidad debían convertirse en empleadas domésticas y, en situaciones más extremas, ejercer la prostitución. La defensa de este principio contribuyó a delinear más claramente la propuesta del

¹⁰⁵ En relación al desarrollo de diferentes conflictos gremiales que contaron con participación activa femenina, entre otros, puede consultarse: *La Acción Obrera*, N° 225, Año VII, marzo 30 de 1912; N° 271, Año VIII, marzo 1 de 1913; N° 272, Año VIII, marzo 8 de 1913; N° 273, Año VIII, marzo 15 de 1913; N° 274, Año VIII, marzo 22 de 1913; N° 276, Año VII, abril 5 de 1913; N° 276, Año VIII, abril 5 de 1913; N° 278, Año VIII, abril 19 de 1913.

¹⁰⁶ Ver: *La Acción Obrera*, N° 297, Año IX, setiembre 6 de 1913.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Sobre la dinámica de conflicto y solidaridad en las relaciones entre mujeres, puede consultarse: Gisela Bock, “La historia de las mujeres y la historia del género: aspectos de un debate internacional”, en *Historia Social*, N° 9, Valencia, 1991, pp. 55 a 78.

sindicalismo revolucionario, en relación a las otras dos corrientes del movimiento obrero.¹⁰⁹

Como ya señalamos, si bien en el plano discursivo apelaban con frecuencia a la participación de las mujeres para que se organizaran sindicalmente, planteando la necesaria “complementariedad” en los comportamientos femeninos y masculinos, la práctica gremial parecía contradecir en los hechos las proposiciones teóricas.¹¹⁰ En efecto, el desarrollo de las diferentes organizaciones federativas orientadas con los principios del *sindicalismo*, muestra una presencia dominante de figuras masculinas, y una participación minoritaria de mujeres. Esta evidencia parece corresponderse con un muy bajo nivel general de sindicalización femenina.

El auge de la crisis económica y un aumento generalizado de la desocupación registrado a partir de 1914, seguramente contribuyeron a que se manifestaran más claramente las relaciones contradictorias entre hombres y mujeres en el seno de la organización sindical. En este particular contexto, asomaban aspectos subyacentes en los comportamientos masculinos, inspirados en los principios patriarcales.¹¹¹

En primer lugar, encontramos algunas referencias explícitas que evidenciaban ciertos replanteos orientados a señalar la falta de preocupación de la dirigencia *sindicalista* por incorporar efectivamente a las mujeres a los sindicatos e “inculcarles” la conciencia de clase, hasta alcanzar su emancipación económica y moral, contra la injusta explotación del capitalismo.¹¹² Las mujeres trabajadoras estaban así sumergidas en la más completa ignorancia, manifestando indiferencia por todo lo que no se relacionara con aspectos vanales, “lujo, exhibicionismo y fiestas”.¹¹³

En el momento de interpretar las razones de la “desorientación” femenina, afloraba la visión paternalista, y los dirigentes “varones” asumían la responsabilidad exclusiva por esta falencia.¹¹⁴ Sobre este particular, admitían:

¹⁰⁹ Dora Barrancos, **Anarquismo, Educación y Costumbres en la Argentina de principios de siglo**, Editorial Contrapunto, Buenos Aires, 1990; María del Carmen Feijoo, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, *op.cit.*; Mirta Lobato, “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera en Argentina, 1890-1934”, *op.cit.*; **Historia de las trabajadoras en la Argentina....**, *op.cit.*

¹¹⁰ Para un análisis de la noción de complementariedad y subordinación, ver: Arlette Farge, “La historia de las mujeres. Cultura y poder de las mujeres: ensayo de historiografía”, en *Historia Social*, N° 9, *op.cit.*

¹¹¹ Sobre el pensamiento patriarcal, puede consultarse: Karen Offen, “Definir el feminismo: un análisis histórico comparativo”, en *Historia Social*, n° 9, Valencia, 1991, pág. 103 a 136.

¹¹² *La Acción Obrera*, N° 332, Año IX, mayo 9 de 1914: “La mujer obrera”.

¹¹³ Ver: *Ibidem* y N° 340, Año IX, julio 11 de 1914: “La mujer”.

¹¹⁴ *Ibidem*.

“¡Y todo por los malditos prejuicios!, por el sórdido egoísmo, o el malhadado ‘¡qué dirán!’ , hemos preferido verla abyecta, servil, esclava, antes de dar un paso en pro de su regeneración”.

“Se ha temido por su honestidad, si ella se rozaba frecuentemente con el elemento masculino en las reuniones gremiales, en las luchas económicas y sociales, pero nadie se preocupó de su calidad de esclava, en la fábrica, taller, despacho, en el servicio doméstico en general; donde quedaba sola, desamparada, en medio de todas las tentaciones y asechanzas (*sic*)”.¹¹⁵

En esta nueva realidad, probablemente la situación de desorganización prevaleciente en el ámbito sindical, y el fenómeno de la desocupación masiva, contribuyeron a agudizar las tensiones entre hombres y mujeres, en tanto integrantes de una fuerza laboral que excedía con creces los niveles de la demanda de empleo. Es altamente probable que se multiplicaran -más allá de lo habitual- las situaciones de competencia entre hombres y mujeres por el acceso y la permanencia en los cada vez más reducidos puestos laborales. En este escenario, cobraba nueva fuerza la necesidad de “concienciar” a las mujeres en los sindicatos, como un modo de contrarrestar la concurrencia con los varones en la esfera de la producción.

Avanza la legislación laboral

Las importantes transformaciones políticas, económicas y sociales producidas en nuestro período de estudio, tuvieron su correlato en un crecimiento de la legislación laboral. Alcanzaban sanción diversas iniciativas relacionadas con los derechos jubilatorios y de pensiones, así como seguros contra accidentes de trabajo, que incluían en sus beneficios a la familia del obrero o en forma exclusiva a las mujeres, permitiendo que continuaran percibiendo un ingreso en caso de vejez, accidente o fallecimiento del “jefe de familia”.¹¹⁶ También, en materia de previsión social, comienzan a debatirse las

¹¹⁵ *La Acción Obrera*, N° 302, *op.cit.*: “La mujer obrera”.

¹¹⁶ Ernesto A. Isuani, **Los orígenes conflictivos de la seguridad social**, CEAL, N° 129, Buenos Aires, 1985; Joel Horowitz, “When Argentine Employers and Workers Agreed: Opposition to a Government Pension Plan in 1923 and 1924”, Paper Prepared for the **XIX International Congress of the Latin American Studies Association**, Washington, September, 1995; Patricia Flier, “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en Panettieri, José, **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 119 a 154; Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, en *Nueva Historia*

ventajas de implementar el seguro de desocupación, aunque este beneficio no alcanzaba en la época sanción parlamentaria, como veremos en el Capítulo III. En relación directa con el trabajo femenino, se sancionaba la ley N° 10.550 en 1918 que regulaba el trabajo a domicilio, actividad caracterizada por un importante componente de mano de obra femenina, tema al que nos referiremos en el Capítulo V.

En este nuevo contexto se inscribe el segundo intento de codificación de la legislación laboral en el país, esta vez por iniciativa del presidente Hipólito Yrigoyen, durante su primera gestión de gobierno, habiendo sido presentado en el mes de junio de 1921 para su discusión en el Congreso, aspecto sobre el que volveremos en el Capítulo II. En cuanto a los contenidos del mencionado Proyecto de Código, se incluía la legislación vigente hasta ese momento, con algunas innovaciones.¹¹⁷ Conforme lo afirmado por Ricardo Falcón, una de las principales novedades incorporadas en el Proyecto, en relación a la propuesta de Joaquín V. González de 1904, se encuentra en la reglamentación sobre asociaciones profesionales.¹¹⁸ En cuanto a las enunciaciones referidas al trabajo femenino no se observan modificaciones que sugieran cambios significativos en la concepción del legislador respecto de la primera iniciativa.

A pesar de que en esta nueva propuesta el trabajo femenino es abordado en un capítulo particular, el examen de los contenidos permite reconocer ciertas semejanzas con lo prescripto para el trabajo de menores. En efecto, en el Capítulo II, donde se establecían las disposiciones para la Capital Federal, se enumeraba una larga lista de actividades industriales prohibidas por ser “insalubres”, “peligrosas”, o porque “dañan su moral”, que coincide en buena medida con la enunciación de prohibiciones para el trabajo de menores.¹¹⁹

Asimismo, se enfatizaba en la necesidad de regular el trabajo industrial y comercial desarrollado por mujeres, de acuerdo con normas que “salvaguarden su moralidad, seguridad y su salud”.¹²⁰ Nuevamente, el lenguaje del legislador establecía ciertas excepciones, que permitían inferir una intencionalidad “protectora”, frente a un sujeto de derechos que parecía mostrar “fragilidades” particulares.

Argentina, Tomo 6, **Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

¹¹⁷El contenido completo de este proyecto puede consultarse en: *BDNT*, N° 48, noviembre de 1921. El trabajo femenino aparece regulado en el Título VI, Capítulos I y II, pp. 28 a 32. Ver; Mirta Z. Lobato, “Entre la protección y la exclusión: Discurso maternal y protección...”, *op.cit.*; Maricel Bertolo, “Trabajo Femenino en Argentina: Primeras Expresiones Legislativas...”, *op.cit.*

¹¹⁸ Ricardo Falcón, “La relación estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en *Estudios Sociales*, N° 10, primer semestre de 1996.

¹¹⁹ *BDNT*, N° 48, noviembre de 1921.

¹²⁰ *Ibidem*, art. 99°, p. 28.

En cuanto a las novedades que incorporaba, ampliaba el plazo de la licencia por embarazo, prescribiendo cuarenta y cinco días de descanso antes del parto –previa presentación de certificado médico- y el mismo lapso con posterioridad al nacimiento.¹²¹ En el período de licencia percibiría una indemnización por nacimiento, cuyo monto se estipularía en función de sus necesidades de mantenimiento y las de su hijo en buenas condiciones de higiene, no pudiendo ser inferior al salario diario, y contaría con medicamentos y la asistencia de un médico o partera en forma gratuita.¹²² Además, creaba un fondo de indemnización por nacimiento o seguro de maternidad, que sería administrado por el Departamento Nacional de Trabajo.¹²³ Se constituiría con aportes del tesoro nacional, contribuciones patronales y donaciones de terceros. En suma, las innovaciones fundamentales que introdujo, se relacionaban con una ampliación de la licencia por parto otorgada a las trabajadoras embarazadas y el establecimiento de un seguro de maternidad.¹²⁴

Finalmente, se prescribían otras normativas de excepción que planteaban importantes diferencias con lo regulado para el trabajo masculino. En efecto, se concedía a las mujeres el derecho a un descanso de dos horas continuadas entre la jornada de la mañana y la de la tarde.¹²⁵ La decisión del legislador de señalar diferencias importantes con respecto al trabajo masculino, planteaba verdaderos privilegios para la época. Por tanto, frente a la necesidad inevitable del trabajo femenino extradoméstico – por tratarse de solteras, viudas o mujeres casadas cuyos ingresos del cónyuge fueran insuficientes-, aparece la intencionalidad protectora de la legislación, orientada a preservarla en su “tarea principal”, la reproducción biológica y social de la futura fuerza de trabajo.

Posteriormente, también a partir de un proyecto de Alfredo L. Palacios, se retomaban algunas de estas disposiciones, en una nueva legislación regulatoria del trabajo de mujeres y menores conocida como ley N° 11.317, sancionada en 1924, en

¹²¹ *Ibidem*, art. 103°, a) y b).

¹²² *Ibidem*, c) y d); art. 111°, a) y b).

¹²³ *Ibidem*, art. 110°, a), b) y c).

¹²⁴ De acuerdo con la información disponible, ambos principios habrían sido incorporados en el Proyecto considerando las recomendaciones votadas sobre trabajo femenino en la Primera Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Washington, el 29 de octubre de 1919, que contó con una delegación de representantes enviada por el gobierno argentino; Ver *BDNT*, N° 45, febrero de 1920; Mensaje del Poder Ejecutivo acompañando el Proyecto en: *BDNT*, N° 48, noviembre de 1921; Julio Galer, “La Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (1919-1940)”, en *Estudios*, Revista del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, julio 1997-junio 1998, pp. 103 a 116.

¹²⁵ *Ibidem*, art. 101°.

reemplazo de la normativa original.¹²⁶ Entre otras cuestiones, se ratificaba la jornada de 8 horas y la obligatoriedad del descanso dominical.¹²⁷ Se confirmaba la prohibición de realizar tareas en industrias peligrosas e insalubres, las cuales eran enumeradas en forma taxativa.¹²⁸ Se avanzaba en la prohibición del trabajo nocturno, no autorizándolo en general, solamente se establecían como situaciones excepcionales: los servicios de enfermería, domésticos y espectáculos públicos.¹²⁹ Otra de las innovaciones, se prohibía encargar la ejecución a domicilio de algún trabajo a mujeres y a menores de dieciocho años, ocupados en algún local u otra dependencia de la empresa.¹³⁰ Además, se describían las diferentes situaciones laborales, en caso de accidente o enfermedad, que determinaban culpabilidad laboral por parte del patrón a los efectos indemnizatorios.¹³¹

Se ampliaba la licencia por maternidad, extendiéndola a un período de seis semanas anteriores al nacimiento –previa presentación de un certificado médico- e igual plazo post-parto, prohibiéndose expresamente el despido por embarazo.¹³² Se confirmaba el derecho a la lactancia materna, autorizando a toda madre de lactante a disponer de un intervalo de quince minutos cada tres horas para amamantar a su hijo. Entre las novedades más destacables, debían funcionar salas maternas adecuadas para los niños menores de dos años, quienes podrían permanecer en custodia durante el tiempo de ocupación de las madres, en los establecimientos que contaran con un número mínimo de trabajadoras –aproximadamente más de cincuenta-.¹³³

Por último, el Departamento Nacional del Trabajo se incorporaba como autoridad de aplicación en la Capital Federal, en relación a la verificación de las infracciones a esta normativa. A pesar de algunos avances importantes, todavía quedaba como tarea pendiente la remuneración que debían percibir las mujeres durante las semanas de licencia por maternidad. Este derecho recién se alcanzaba en 1934 con la creación de la Caja de Maternidad.¹³⁴

¹²⁶ “Anales de Legislación Argentina”, Complemento años 1889-1919 y 1920 y 1940 pp. 191 a 193. Catalina Wainerman y Marysa Navarro, “El trabajo de la mujer en la Argentina..”, *op.cit.*; Mirta Z .Lobato, “Entre la protección y la exclusión...”, *op.cit.*; e **Historia de las trabajadoras...**, *op.cit.*

¹²⁷ “Anales de legislación Argentina,....”, *op.cit.*, Capítulo II, art. 5°.

¹²⁸ *Ibidem*, arts. 9° y 10°.

¹²⁹ *Ibidem*, art. 6°.

¹³⁰ En consonancia con las prescripciones establecidas en la Ley de Trabajo a Domicilio N° 10.505. *Ibidem*, art. 8°.

¹³¹ *Ibidem*, art. 12°.

¹³² *Ibidem*, Capítulo III, art. 13°.

¹³³ *Ibidem*, art. 15°.

¹³⁴ Mirta Z. Lobato, “El estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en *Estudios Sociales*, N° 12, primer semestre de 1997.

La creación del Departamento Nacional del Trabajo

La política de orientación reformista encarada por algunos referentes del liberalismo que pertenecían a los sectores dirigentes se corporizaba en la iniciativa más importante de la primera década, la constitución del DNT en 1907, cuya ley orgánica de regulación de su funcionamiento fue recién promulgada el 8 de octubre de 1912, siendo reglamentada el 2 de enero del año siguiente.¹³⁵ Como organismo dependiente del Ministerio del Interior, expresó una de las respuestas que apuntaba a la integración de algunos sectores del movimiento obrero vinculados, principalmente, con el socialismo, quienes manifestaban una postura más favorable a las propuestas que se orientaban al establecimiento de mecanismos institucionales para la resolución de los intensos conflictos suscitados en las relaciones entre capital y trabajo, que se expresaron en la realización de numerosas huelgas en el transcurso de la primera década.¹³⁶

La experiencia internacional mostraba un creciente desarrollo de oficinas estatales dedicadas a las cuestiones del trabajo. La primera en crearse tuvo lugar en el Estado de Massachusett, el “Bureau of Labor”, en 1869.¹³⁷ Esta primera iniciativa fue

¹³⁵ El contenido de la Ley N° 8999 y de su decreto reglamentario, pueden encontrarse en: *BDNT*, N° 27, julio 31 de 1914. En relación al análisis del DNT, consultar: Néstor Tomás Auza, “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo 1907-1912”, en *Revista de Historia del Derecho*, N° 15, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1987; “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925”, en *Revista de Historia del Derecho*, N° 17, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1989; Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *op.cit.*; Eduardo A. Zimmermann, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, Ed. Sudamericana - Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1994; González Bollo, Hernán, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero: **El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población siglo XIX-XX**, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires, 2004; Germán F. Soprano, “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina. 1907-1943”, en José Panettieri (comp.) **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 31 a 53; Mirta Z. Lobato, “El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel Lvovich y Suriano, Juan, **Las políticas sociales argentinas en perspectiva histórica**, ed. Prometeo, Buenos Aires, 2006, pp. 27 a 45; **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, EDHASA, Buenos Aires, mayo de 2007.

¹³⁶ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *op.cit.*

¹³⁷ *Boletín del Museo Social Argentino* (En adelante, *BMSA*), Año V, pp. 209 a 213, Buenos Aires, 1916, “Oficinas del Trabajo”. En este título se analizan los principales antecedentes internacionales en la materia. Referencias sobre estos antecedentes también pueden encontrarse en: Ernesto Quesada, “La cuestión obrera y su estudio universitario”, Conferencia pronunciada el 9 de junio de 1907 en la

secundada por otros estados, delineándose al mismo tiempo la idea de constituir una oficina central de alcance nacional, que lograba concretarse en 1884 en la ciudad de Washington, como organismo dependiente del Ministerio del Interior. La legislación que prescribía sus competencias establecía que se ocuparía de relevar información sobre las relaciones entre capital y trabajo, las condiciones laborales y los salarios, así como toda medida destinada a mejorar la situación de los trabajadores. Las tareas vinculadas con la inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes obreras se desarrollaba predominantemente a nivel local. Luego de sucesivas reformas, el 4 de marzo de 1913, se constituía un Ministerio de Trabajo con amplias facultades para intervenir en los conflictos laborales y promover el bienestar de los trabajadores.

En Inglaterra se creaba en 1886 una oficina del trabajo, bajo la dependencia del Ministerio de Comercio, convirtiéndose en 1893 en Labour Department.¹³⁸ Con posterioridad, se ampliaron sus funciones, creándose tres secciones: a) conciliación en los conflictos del trabajo; b) agencias de colocaciones y seguro contra la desocupación; c) estadística del trabajo.

En Francia se establecía una Oficina del trabajo el 21 de julio de 1891, constituyéndose en octubre de 1900 como Dirección del Trabajo, con tres oficinas: a) del trabajo y de estadística; b) de inspección del trabajo; c) de las asociaciones profesionales.¹³⁹ En 1906 se convertía en Ministerio, ampliando también su esfera de competencia, al incluir nuevas temáticas referidas al ámbito laboral.

En Bélgica se creaba una Oficina del Trabajo en 1894, que iniciaba sus funciones al año siguiente, y al poco tiempo se dividía en seis secciones que, en líneas generales, se ocupaban de diversas actividades: Estadística, consejos de la industria y del trabajo, tribunales industriales, legislación laboral, inspección del trabajo, higiene industrial, seguros contra accidentes, institutos de previsión, cajas de socorros mutuos, bolsas de trabajo, entre otras.¹⁴⁰

En España se creaba en 1903 el Instituto de Reformas Sociales, como dependencia del Ministerio del Interior, tenía entre sus objetivos preparar la legislación

Biblioteca de la La Plata, En: *op.cit.*, Alfredo Palacios, Alfredo L. Palacios, **Acción parlamentaria del diputado socialista Alfredo L. Palacios (mayo 1912 – abril 1913)**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1913; Víctor Alcorta, **El Departamento Nacional del Trabajo. Su carácter y su acción**, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1913.

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ *Ibidem.*

del trabajo y promover el desarrollo de la política social para mejorar la situación de los trabajadores, interviniendo también en los conflictos entre capital y trabajo, y desarrollando tareas de inspección.¹⁴¹

En las sesiones del día 9 de enero de 1907, en oportunidad de discutirse el presupuesto general destinado al Ministerio del Interior, en forma inesperada el diputado nacional Julio A. Roca (h) proponía la introducción de un nuevo inciso vinculado con la creación del Departamento Nacional del Trabajo, destinando la suma de cincuenta mil pesos anuales para su organización y puesta en funcionamiento.¹⁴² El legislador citaba la experiencia internacional en la materia, destacando los diferentes formatos institucionales y los variados objetivos perseguidos por las oficinas del trabajo ya instaladas, asimilando su propuesta al ejemplo de Estados Unidos y a algunas de las atribuciones prescriptas para la “Junta Nacional del Trabajo” en el Proyecto elaborado por Joaquín V. González en 1904.¹⁴³

En la fundamentación de su propuesta, señalaba lo siguiente:

“En todos los países del mundo la obra de la legislación obrera se ha iniciado con la fundación de este departamento del trabajo, destinado a estudiar las condiciones en que se realiza el trabajo obrero y la aplicación de las leyes y reglamentos preexistentes en los cuerpos generales de legislación y de los nuevos que han de introducirse en razón de la multiplicidad de relaciones que la vida industrial crea en las sociedades modernas”.¹⁴⁴

En líneas generales, la proposición formulada por Roca apuntaba a la constitución de un organismo menos complejo que el diseñado en la LNT, asignándole solamente funciones vinculadas con la recopilación de datos estadísticos sobre la situación de los trabajadores en las industrias, debiendo también considerar la experiencia internacional, con el objetivo de reunir todos los antecedentes necesarios para preparar la futura legislación del trabajo. A pesar de la sorpresa inicial, la moción era votaba afirmativamente. Entre quienes acompañaron la iniciativa se encontraba el diputado socialista Alfredo L. Palacios, quién manifestó estar de acuerdo con la

¹⁴¹ *Ibidem*. En relación a los países europeos, mencionamos solamente algunas de las primeras experiencias de organización de oficinas del trabajo, considerando aquellas que fueron más frecuentemente mencionadas en los debates parlamentarios.

¹⁴² La discusión parlamentaria, y los decretos del Poder Ejecutivo de instalación del DNT y designación del personal, pueden encontrarse en: *BDNT*, N° 1, junio 30 de 1907.

¹⁴³ En particular se refería a las funciones prescriptas en el art. 418 de la LNT. El contenido completo de l proyecto de LNT, pueden encontrarse en: Cayetano Carbonell, **Orden y Trabajo**, vol. I, Librería Nacional J. Lajouanne y Cía. Libreros Editores, Bs.As., 1910.

¹⁴⁴ *BDNT*, N° 1, *op.cit.*

decisión, aunque haciendo la salvedad de que era necesario que el Poder Ejecutivo formulara un proyecto precisando en forma explícita las atribuciones que serían competencia de la nueva oficina, con la intervención del Congreso en las discusiones, por tratarse de un tema que requería de un estudio profundo, como requisito para el buen desempeño de sus funciones.

Por su parte, el diputado Roca insistió en la necesidad de dar sanción a la iniciativa, considerando que la propuesta de Palacios significaría un demora en la creación del nuevo organismo. El Ministro del Interior apoyó la moción formulada por Roca, aprobándose el inciso 6º: “Departamento Nacional del Trabajo”, destinándose la suma anual propuesta originalmente para su instalación y puesta en funcionamiento.

El proyecto pasó a la Cámara de Senadores, produciéndose una discusión que finalizaba con la supresión del inciso 6º en los contenidos de la ley de presupuesto. La Cámara de Diputados insistió en la sesión del 26 de enero de 1907. En Senadores volvió a votarse a favor de la supresión del inciso; ratificando su propuesta la Cámara de Diputados con dos tercios de los votos, aprobándose la inclusión del inciso que prescribía la creación del DNT, en la sesión del 28 de enero de 1907.¹⁴⁵

El Poder Ejecutivo emitía un decreto con fecha 14 de marzo de ese año, designando presidente de la agencia estatal a José Nicolás Matienzo, referente destacado de los sectores liberales, a quien encomendaba la tarea de organizar e iniciar las actividades, que debían orientarse a “recoger, coordinar y publicar” toda la información vinculada con la situación laboral del país, particularmente aquella referida a las relaciones entre trabajo y capital, así como las reformas legislativas y administrativas necesarias destinadas al mejoramiento “material, social, intelectual y moral de los trabajadores”.¹⁴⁶

Algunos días después, el 19 de marzo el presidente José Figueroa Alcorta emitía un nuevo decreto designando al personal que se integraría a la oficina recientemente creada. Entre los más conocidos, figuraban Alejandro Ruzo y Alejandro M. Unsain, destacados especialistas en materia laboral, desplegarán una intensa labor, ocupando diversas funciones, inclusive la presidencia interina del organismo oficial en 1910 y en 1918, respectivamente. Otro de los funcionarios de larga trayectoria en la agencia estatal, nos referimos a Juan Oscaris, era designado en el cargo de “Escribiente” en esta oportunidad, desempeñándose posteriormente como inspector laboral.¹⁴⁷ El

¹⁴⁵ *ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

nombramiento de personal con conocimientos técnicos, y de profesionales que acreditaban un importante nivel de especialización en temas laborales, que en no pocas ocasiones se desempeñaban en distintas funciones dentro del organismo, favorecerá el proceso de constitución de una burocracia estatal de carácter estable, que irá adquiriendo creciente prestigio en su esfera de competencia, al mismo tiempo que conquistaba mayor grado de autonomía.¹⁴⁸

En consonancia con el perfil de intervención propuesto por el Poder Ejecutivo para el funcionamiento del organismo estatal recientemente creado, que resaltaba el carácter eminentemente técnico, “de estudio, de investigación y de consulta”, la elaboración por parte de José Nicolás Matienzo del proyecto de ley orgánica que fijaba sus atribuciones, se correspondía con ese diseño institucional.¹⁴⁹ En las consideraciones formuladas por Matienzo, en oportunidad de elevar al presidente su propuesta de reglamentación, destacaba la similitud de funciones previstas para el DNT en relación a la experiencia internacional -particularmente la de Estados Unidos-, que tendía a la constitución de un “instituto de investigaciones y de estadísticas que recoja, coordine y publique todos los datos relativos a las condiciones del trabajo, a fin de ilustrar sobre esta materia al público en general y suministrar al estadista y al legislador materiales positivos para sus planes de reformas económicas y sociales”.¹⁵⁰ Esta primera iniciativa y algunos otros proyectos de reglamentación de las funciones del DNT presentados en los años siguientes, que ampliaban sus atribuciones, no alcanzaban sanción parlamentaria.

En los primeros años de funcionamiento de la agencia estatal, las tareas de inspección y vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral vigente no habían sido todavía incluidas en su esfera de competencia. En las argumentaciones de Matienzo, la incorporación de estas actividades afectarían el rol técnico asignado al organismo estatal, desdibujando su imagen de “imparcialidad”, al superponer funciones de naturaleza “persecutoria y represiva”.¹⁵¹

A pesar del carácter “pasivo” que la legislación le había asignado al organismo estatal en los primeros años de su trayectoria, al encomendarle recolectar datos sobre la

¹⁴⁸ Oszlak, Oscar, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, CEDES, Buenos Aires, vol. 1, N° 3, 1978.

¹⁴⁹ Ver Mensaje de apertura de las sesiones del Congreso Nacional del 8 de mayo de 1907, en: *BDNT*, N°1, *op.cit.*

¹⁵⁰ La Nota de Presentación y el Proyecto de Ley Orgánica del DNT elaborado por Matienzo, pueden encontrarse en: *Ibidem.*

¹⁵¹ *Ibidem.*

situación de los trabajadores con el fin de elaborar una adecuada legislación, su primer presidente, se propuso en forma inmediata establecer contactos con los principales actores involucrados en las cuestiones laborales, particularmente con la FORA y la UGT como organizaciones representativas de los trabajadores, y con la Unión Industrial Argentina (UIA), en tanto referente del sector industrial.¹⁵² La iniciativa apuntaba a conocer las opiniones sustentadas por estos organismos en cuanto al empleo de mecanismos conciliatorios para la resolución de los conflictos planteados entre trabajadores y empleadores. Del lado del movimiento obrero, la consulta formulada por el DNT no obtuvo respuesta por parte de la FORA anarquista, desestimando esta posibilidad la UGT conducida por dirigentes *sindicalistas*.¹⁵³

Una nueva iniciativa era propiciada en el mes de junio de 1907 por Matienzo, destinada al establecimiento de mecanismos legales de conciliación y arbitraje, que apuntaba a prevenir los conflictos colectivos producidos en el servicio de transportes, a partir del desarrollo de huelgas en el sector ferroviario, cuestión que retomaremos en el Capítulo II. Sin embargo, las dos medidas encaradas por el Presidente del organismo estatal no lograban concreción, probablemente por la visión sustentada por Matienzo, renuente a la necesidad de propiciar una mayor grado de intervención.

La intensa conflictividad laboral registrada en el transcurso de estos años, seguramente fue un factor que incidió favoreciendo una presencia más “activa” del DNT, que acrecentaba en los hechos su esfera de competencia, erigiéndose en forma gradual, aunque no sin contradicciones, como mediador en las frecuentes disputas que se suscitaban entre capital y trabajo. No obstante, este proceso de evolución estuvo signado permanentemente por avances y retrocesos, según las diversas variables que estaban en juego, entre las que ocupaban un lugar relevante, los actores involucrados y, especialmente, la perspectiva reflejada por el poder político en materia de intervencionismo estatal y en relación a la selección de los variados mecanismos tendientes a la consecución de los objetivos planteados en cada coyuntura.

De hecho, la presidencia ejercida por Marco Avellaneda desde 1910 marcó un cambio en el estilo de intervención desarrollado por el organismo estatal, más decididamente “activo”, en consonancia con el diseño institucional esbozado en su proyecto de reglamentación, en el que incorporaba nuevas funciones vinculadas con las tareas de inspección y vigilancia de las leyes obreras, la constitución de un “Consejo

¹⁵² En: *BDNT*, N° 1, *op.cit.* También en: Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *op.cit.*

¹⁵³ *Ibidem.*

General del Trabajo” encargado de la conciliación y el arbitraje y, finalmente, la creación de agencias de colocación destinadas a la intermediación laboral.¹⁵⁴ Sin embargo, como sugiere Eduardo Zimmermann, este nuevo perfil entró en contradicción con la perspectiva sustentada por el nuevo ministro del interior Indalecio Gómez, quien privilegió un vinculación más personalizada en la resolución de los conflictos laborales, relegando al DNT a una participación más restringida.¹⁵⁵

En oportunidad de la consulta formulada por Matienzo sobre la posibilidad de desarrollar mecanismos conciliatorios en los conflictos laborales, la opinión sustentada por la corriente *sindicalista*, expresó un rechazo categórico a la convocatoria del organismo oficial, conforme su discurso antiestatista, manifestándose en los siguientes términos:

“Conceptuamos al citado departamento como un *nuevo órgano de defensa de la burguesía*, el que deberá cooperar a la tranquilidad en el mundo de la producción, como cooperan otros órganos de la misma, tales como el ejército, la policía, la magistratura, etc. El objeto de esos órganos es el mismo, diferenciándose tan solo en los procedimientos. Los últimos se valen de la fuerza mientras el primero adopta la astucia”.¹⁵⁶

Persistían en la defensa de la acción autónoma de los trabajadores y en su abierta oposición a toda forma de ingerencia estatal en la vida sindical. A pesar de esta negativa inicial, con el transcurso del tiempo, sobre todo en algunos sectores conducidos por el *sindicalismo*, se evidenciará una mayor aceptación de la prácticas arbitrales que, en muchos casos, contarán con la participación del DNT, como veremos en el Capítulo II.

La creación de una oficina estatal encargada de dirimir los conflictos producidos en el ámbito laboral, recopilando las diversas informaciones vinculadas con la situación particular de los trabajadores, fue un reclamo permanente del Partido Socialista, incluido en las enunciaciones de su programa mínimo. En este tema existieron coincidencias entre el socialismo y los sectores más próximos al reformismo dentro de la elite dirigente, aspecto que se refleja en las discusiones parlamentarias que precedieron a la creación de la agencia estatal.

El Partido Socialista había incorporado en las reivindicaciones aprobadas en su Congreso Constituyente realizado en 1896, la necesidad de crear tribunales mixtos

¹⁵⁴ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *op.cit.*; *BDNT*, N° 14, setiembre 30 de 1910, pp. 534 a 544.

¹⁵⁵ Eduardo Zimmermann, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, *op.cit.*

¹⁵⁶ *La acción socialista*, N° 44, Año III, junio 1 de 1907. (el subrayado es nuestro)

obrero-patronales para dirimir los conflictos entre trabajo y capital, y el reconocimiento legal de las asociaciones obreras, ambos enunciados integraban el Programa Mínimo.¹⁵⁷ Con fecha 17 de agosto de 1901, el Comité Ejecutivo del Partido organizaba en la ciudad de Buenos Aires, una manifestación de desocupados con el objetivo de elevar un petitorio al Presidente de la Nación, solicitando “leyes y medidas protectoras del trabajo” y la creación de una “oficina de trabajo”, cuya función principal sería llevar estadísticas sobre las condiciones laborales imperantes en el país, debiendo publicar mensualmente en un boletín los resultados como un modo de perfeccionar su intervención en el mercado de trabajo.¹⁵⁸ De acuerdo con el reclamo obrero, las variables a investigar sobre las condiciones de vida de los obreros debían inspirarse en la experiencia internacional ligada a los países europeos y, particularmente, a EEUU, donde se llevaban estadísticas sobre variaciones salariales, escasez o abundancia de brazos en los distintos gremios o actividades productivas, costo de vida y de la vivienda obrera, y la inspección en los establecimientos industriales”.¹⁵⁹

La petición formulada al Poder Ejecutivo era también reflejo de las resoluciones emitidas el mes anterior, en las deliberaciones del IV Congreso del Partido Socialista en julio de 1901, en las que se reformularon los contenidos del Programa Mínimo, prescribiéndose la necesidad de crear una oficina nacional de trabajo encargada de realizar la inspección y estadística laboral.¹⁶⁰

A pesar de la consistencia de su reclamo en favor de la pronta creación de la oficina estatal, ni bien iniciaba sus actividades el DNT manifestaron un postura crítica, que se sustentaba en dos cuestiones principales. En primer lugar, el diseño de organismo previsto en el decreto del Poder Ejecutivo, no coincidía enteramente con la perspectiva socialista, considerando que no incluía en su atribuciones las tareas vinculadas con la inspección y vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral, principio defendido activamente en el Congreso por Palacios, aspecto al cual nos referiremos más adelante. En relación a la decisión de constitución del nuevo organismo, afirmaban lo siguiente:

“El Departamento Nacional del Trabajo, recientemente creado, se debe más que a la iniciativa del gobierno -que demuestra en las cuestiones económicas la más

¹⁵⁷ Jacinto Oddone, **Historia del Socialismo Argentino**, CEAL, N° 4, T. I, p. 66.

¹⁵⁸ El tema es abordado en dos artículos publicados en el periódico socialista. Ver: *La Vanguardia*, N° 33, Año VIII, agosto 17 de 1901: “El mitin de Desocupados y El Partido Socialista” y “La estadística del trabajo en el mundo civilizado”.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Nos referimos al artículo doce (parte económica) del Programa Mínimo; en: *La Vanguardia*, Año XI, febrero 27 de 1904, N° 9. También en: Jacinto Oddone, **Historia del socialismo argentino**, Vol. II, CEAL, Buenos Aires, 1983, p. 173.

lamentable ignorancia- a la activa agitación de las clases productoras. Hasta hace poco los sociólogos criollos y los diarios capitalistas afirmaban que en el país no existía la “cuestión social” y que la huelga era un fenómeno extraño, anormal, que podía combatirse con medidas de fuerza. Ha sido necesario que los conflictos entre obreros y patronos adquirieran notoria trascendencia y que aquellos mostraran la conciencia de sus propios intereses en el terreno de los hechos, para que el gobierno se resolviera a ocuparse del asunto”.¹⁶¹

En segundo lugar, las críticas formuladas por el socialismo, también se vinculaban con disputas en el terreno político, considerando que la elección de Matienzo como primer presidente de la agencia estatal, había significado desestimar la postulación de la figura de José Ingenieros, quien contaba con una aquilatada trayectoria como especialista destacado en cuestiones laborales.¹⁶² Con bastante frecuencia, formularán severas críticas al accionar de Matienzo desde los inicios de su gestión, señalando la falta de comprensión de la realidad que aquejaba a los trabajadores y, al mismo tiempo, la inoperancia que caracterizaba el accionar del organismo oficial.¹⁶³

Como dijimos, recién hacia fines de 1912 se sancionaba la Ley N° 8999 de reorganización del DNT. El proyecto finalmente sometido a consideración fue redactado, principalmente, a partir de dos proyectos anteriores, elaborados en forma independiente por el diputado radical, José Luis Cantilo y por el socialista Alfredo L. Palacios.¹⁶⁴ El proyecto de José Luis Cantilo, elaborado por legisladores de extracción radical, formulaba una propuesta integral de reorganización del DNT, que ampliaba sus funciones e incluía la constitución de consejos del trabajo. Por su parte, el proyecto presentado por Alfredo L. Palacios, ingresaba al Congreso el 19 de agosto de 1912, y constaba solamente de dos artículos referidos a las atribuciones de la agencia estatal en tareas de inspección y vigilancia en los establecimientos industriales y comerciales.¹⁶⁵ La discusión parlamentaria se desarrolló sin demasiadas oposiciones, el proyecto original sufrió algunas modificaciones, siendo la más importante la votación que decidió

¹⁶¹ *La Vanguardia*, N° 412, Año XIV, marzo 27 de 1907, “El DNT. Nota del Dr. Matienzo”.

¹⁶² *La Vanguardia*, N° 373, Año XIV, febrero 9 de 1907, “El Departamento del Trabajo. Un reportaje al Dr. Ingenieros. El candidato a la dirección expone su programa”.

¹⁶³ Entre otros, ver: *La Vanguardia*, N° 430, Año XIV, abril 17 de 1907, “Como interpreta la ley del descanso el Departamento del Trabajo” ; N° 432, Año XIV, abril 19 de 1907, “El Departamento del Trabajo. ¿Vive?” ; N° 936, Año XV, diciembre 13 de 1908, “Boletín del DNT. Una publicación inútil”.

¹⁶⁴ *DSCD*, setiembre 18 de 1912, T. II, pp. 767 a 793.

¹⁶⁵ Ver: *DSCD*, 19 de agosto 1912, T. II, pp. 307 a 316.

la restricción del ámbito de aplicación de la normativa a la Capital Federal y territorios nacionales, originalmente planteado con alcance nacional.¹⁶⁶

El proyecto finalmente aprobado establecía como funciones: “preparar la legislación del trabajo, recogiendo, coordinando y publicando los datos relativos al mismo; y organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales que dicte el Congreso sobre la materia”.¹⁶⁷ Las atribuciones asignadas se distribuían en tres secciones: a) Legislación; b) Estadística y c) Inspección y Vigilancia (art. 2º). Además, se prescribía la organización del registro de colocaciones, con el objetivo de “coordinar la oferta y la demanda de trabajo” e “inspeccionar y vigilar” el funcionamiento de las agencias de colocaciones particulares (art. 5º), tema que analizaremos en el Capítulo IV. Otra de las funciones que expresó una ampliación de su esfera de competencia, se vinculó con la constitución por parte del presidente del organismo estatal de “consejos de trabajo”, compuestos por igual número de patronos y obreros, encargados de dirimir los conflictos que se suscitaban entre capital y trabajo (art. 7º).

En materia de antecedentes legislativos que prescribían la constitución de consejos del trabajo y oficinas de colocaciones, ampliando las atribuciones del organismo oficial, existieron dos proyectos anteriores elaborados por Marco M. Avellaneda, quién ejerció la presidencia del DNT y por el diputado por Salta, Felipe Guasch Leguizamón, respectivamente, presentados en el Congreso en 1910.¹⁶⁸

Como se sugiere en alguna fuente de la época, el proyecto de ley orgánica del DNT formulado por el legislador salteño, tendría ciertas semejanzas con el “Instituto del Trabajo” de España, en materia de atribuciones y organización de las diferentes dependencias.¹⁶⁹ También el proyecto presentado por Avellaneda reunía similares características. A pesar de que en la fundamentación de ambos proyectos no se hacían referencias explícitas a la experiencia española, sin embargo, estas afirmaciones encuentran cierto sustento si consideramos la existencia de fluidas relaciones entre ambos organismos estatales dedicados a la cuestión laboral. La experiencia del Instituto español, representó también para Marco M. Avellaneda, “un modelo” a imitar.¹⁷⁰ Por

¹⁶⁶ *DSCD*, Discusión parlamentaria: setiembre 18 de 1912, T. II, pp. 767 a 793; Setiembre 26 de 1912, T.II, pp. 999 a 1015; sanción definitiva en: setiembre 30 de 1912, T. II, p. 1161.

¹⁶⁷ Ver: (art. 1º), en: *BDNT*, N° 27, *op.cit.*

¹⁶⁸ Proyecto de ley orgánica del DNT elaborado por Guasch Leguizamón, Ver *DSCD*, mayo 6 de 1910, Tomo I, pp. 15 a 23. El proyecto de Marco M. Avellaneda, fue presentado en Diputados el 20 de junio de 1910, en: *BDNT*, N° 14, *op.cit.*

¹⁶⁹ Víctor Alcorta, **El Departamento Nacional del Trabajo. Su carácter y su acción**, *op.cit.*

¹⁷⁰ Eduardo A. Zimmermann, **Los liberales reformistas**, *op.cit.*, p. 199.

otra parte, las actividades desplegadas por Adolfo Posada, quien desempeñaba funciones en el Instituto de Reformas Sociales de Madrid¹⁷¹, a través del dictado de conferencias en Argentina y en España, que daban cuenta de la situación laboral, representó una de las vías por las que se reforzaron los contactos entre ambos países.¹⁷²

También el accionar del Instituto español fue resaltado por Alfredo L. Palacios, en oportunidad de defender en el parlamento su proyecto de reglamentación del DNT, que incorporaba las funciones de inspección y vigilancia como esfera de competencia específica del organismo estatal y prescribía su incorporación al Ministerio de Agricultura, resolución que también fue incluida en el proyecto original sometido a la discusión parlamentaria, en cuya redacción había participado activamente el diputado socialista.¹⁷³ Asimismo, la proposición de incorporar la agencia estatal a la esfera de Agricultura ya estaba presente en el proyecto elaborado por Guasch Leguizamón.¹⁷⁴

En ocasión de fundamentar su propuesta, Palacios destacaba lo siguiente:

“La preocupación constante de Canalejas (en alusión al principal impulsor del instituto del trabajo) fue la de que a la sección de estadística y estudios proyectados, se agregara la de la inspección del trabajo, que conceptuó como de capital importancia”. (...) Los consejeros de Canalejas, dijeron con razón que el instituto debía tener la misión organizadora del trabajo, que debía inspirarse en un sentido científico, y que, por su carácter, debía apartarse de los centros oficiales que, como el ministerio del interior, es político por naturaleza y está en constante misión policíaca, saliéndose a menudo de la función preventiva para reprimir con mano fuerte trastornos o disturbios...”.¹⁷⁵

En suma, el Instituto español se componía de tres secciones: “estadística, elaboración o estudio de leyes, y contralor e inspección de las leyes sociales”, es decir, presentaba similares atribuciones a las asignadas por la nueva legislación que reglamentaba el funcionamiento del DNT.¹⁷⁶ Asimismo, como ya señalamos, la ampliación de la esfera de competencia de los institutos del trabajo, incluyendo actividades de inspección era una tendencia ya bastante generalizada en la mayoría de

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² En Argentina dictó un curso sobre Ciencia Política en la Universidad Nacional de La Plata, dando cuenta de las actividades desarrolladas por el Instituto de Reformas Sociales, En: *BDNT*, N° 16, marzo 31 de 1911. Además, pronunció una conferencia referida a la realidad Argentina, en la Asociación de Agricultores de España el 12 de marzo de 1911, con el título: “La República Argentina desde el punto de vista agrícola”, En: *BDNT*, N° 18, setiembre 30 de 1911, pp. 752 a 759.

¹⁷³ Alfredo L. Palacios, **Acción parlamentaria del diputado socialista Alfredo L. Palacios (mayo 1912 – abril 1913)**, *op.cit.*

¹⁷⁴ *DSCD*, mayo 6 de 1910, *op.cit.*

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 54 y 55.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 55.

los países, en ocasión de la sanción en 1912 de la ley que reglamentó el funcionamiento de la oficina estatal en Argentina.

Entre las diversas funciones que eran competencia de la agencia estatal, irán adquiriendo un notable desarrollo aquellas vinculadas con la recopilación de datos y la organización de estadísticas que daban cuenta de manera sistemática de la evolución de un conjunto de variables referidas a las relaciones entre trabajo y capital –condiciones de trabajo y salarios, huelgas, sectores productivos específicos, infracciones a la legislación del trabajo- y con el movimiento del mercado laboral –grado de ocupación, migraciones, colocaciones públicas y privadas-, con frecuencia distinguían los comportamientos femeninos de los masculinos.¹⁷⁷ Los datos relevados por la Dirección de Estadística del organismo estatal, constituían una valiosa fuente de información sobre la situación del trabajo, consultada en forma recurrente por los sucesivos elencos gubernamentales, sirviendo de base a las decisiones del poder político y a la elaboración de la legislación laboral.¹⁷⁸

Como señala Mirta Lobato, el trabajo femenino constituyó uno de los aspectos considerados en el conjunto de temas que orientaron el accionar de la agencia estatal desde sus orígenes.¹⁷⁹ En relación con nuestra investigación, adquieren especial importancia la recopilación de datos sobre las operaciones de colocación realizadas a partir de la creación del Registro Nacional de Colocaciones en 1913, cuya organización y análisis estadístico de la información, solía distinguir la participación de mujeres y varones en el mercado laboral de la época (Capítulo IV). Además, los estudios referidos al trabajo a domicilio, así como las diversas acciones que desarrollará el DNT, a partir de la vigencia de la legislación reglamentaria de estas actividades en 1918, realizadas en forma predominante por mujeres, establecían diferenciaciones vinculadas con el género (Capítulo V).

¹⁷⁷ Mirta Lobato, “El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel Lvovich y Suriano, Juan, **Las políticas sociales argentinas en perspectiva histórica**, ed. Prometeo, Buenos Aires, 2006, pp. 27 a 45; **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, *op.cit.*, pp. 222 a 243.

¹⁷⁸ Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero: **El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población siglo XIX-XX**, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires, 2004.

¹⁷⁹ Mirta Lobato, **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, *op.cit.*, 222 a 243

Capítulo II

Los primeros pasos de la negociación colectiva

El “Proyecto González”

El cambio de siglo evidenciaba el inicio de la aceptación gradual por parte de obreros y patrones de mecanismos arbitrales que favorecían la solución pacífica de las diferencias planteadas en el ámbito laboral, así como también, contribuían a prevenir la realización de nuevos conflictos gremiales, en el marco de un desarrollo incipiente de relaciones colectivas de trabajo.¹ El principal ejemplo en este sentido, lo constituye el caso de los gráficos, y su aceptación de mecanismos arbitrales con carácter estable, en la resolución de los conflictos planteados entre obreros y patrones, a partir de la realización de la huelga de 1906.

Sin embargo, probablemente la primera experiencia en relación al establecimiento de convenciones colectivas de trabajo tuvo como protagonistas a la Sociedad de Obreros Marmoleros y al Centro de Propietarios de Marmolerías, quienes hacia fines de 1901 lograban un acuerdo por escrito sobre condiciones de trabajo y salarios que sería de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes, comenzando a regir desde principios de 1903.² Entre las estipulaciones acordadas, se prescribía la constitución de un “Jurado de Honor” –especie de comisión paritaria– integrado por cinco miembros de cada sociedad, con el fin de solucionar las dificultades que surgieran entre patrones y obreros; debiendo introducir en el año 1904 las modificaciones que encontrara convenientes. Además, la institución patronal se

¹ Hobart, Spalding, **La clase trabajadora argentina (Documentos para su historia – 1890/1912)**, Ed. Galerna, Buenos Aires, 1970, p. 86; y Ricardo Falcón, “Aspectos de la cultura del trabajo urbano. Buenos Aires y Rosario (1860-1914)”, en Diego Armus, **Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990, p. 356.

² Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo**, Ed. Libera, Buenos Aires, Vol. I, 1975, p. 158.

comprometía a que las marmolerías asociadas se obligaran a contratar la mano de obra entre los obreros que pertenecían al sindicato integrado al acuerdo. Por su parte, la Sociedad de Obreros Marmoleros no debía permitir a sus asociados que se ofrecieran como mano de obra en talleres que no formaran parte del Centro de Propietarios de Marmolerías. Aunque no disponemos de información que de cuenta del cumplimiento efectivo de este primer acuerdo colectivo, sin duda constituyó un avance significativo para la época, sobre todo en relación al reconocimiento explícito de la capacidad de representación de la organización gremial en las negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo, por parte del sector patronal.

Es en este nuevo escenario laboral, que Joaquín V. González sugería en el proyecto de Ley Nacional del Trabajo, la conveniencia de los contratos colectivos, como un instrumento idóneo para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en la gran industria. En efecto, la existencia de establecimientos fabriles de mayores dimensiones, impulsó el desarrollo de nuevos criterios para la organización de las tareas. Estos cambios promovieron una mayor concentración de obreros, al calor del desarrollo del maquinismo, y una tendencia a la estandarización de las tareas. Es entonces cuando comienzan a plantearse las ventajas de uniformar el tratamiento de los trabajadores con calificaciones y tareas similares. El desarrollo de este nuevo mecanismo, aportaba ciertos beneficios al interés empresario, considerando que podía otorgar mayor grado de estabilidad a los costos ocasionados por los salarios.

La elaboración del primer proyecto tuvo lugar en 1904, durante la segunda presidencia de Julio A. Roca, y su redacción estuvo a cargo de Joaquín V. González, entonces Ministro del Interior. El segundo proyecto, redactado por Alejandro M. Unsain –figura de aquilatada trayectoria en el Departamento Nacional del Trabajo, y un referente insoslayable de la política laboral del primer gobierno radical- fue presentado para su discusión en el Congreso en 1921, por iniciativa del entonces presidente Hipólito Yrigoyen. Aunque finalmente nunca fueron aprobados por el Congreso, poseen un gran valor referencial, en relación a los contenidos generales de la legislación laboral en nuestro período de estudio.

El análisis de los dos primeros proyectos de codificación de la legislación laboral, sobre el desarrollo de las convenciones colectivas de trabajo, nos permite ahondar sobre los fundamentos jurídicos que comienzan a orientar la labor de los

legisladores con el cambio de siglo, contribuyendo a la emergencia de una nueva doctrina que plantea la necesidad de incorporar mayores niveles de equidad social.³

A partir de la realización de la primera huelga general en 1902, la elite dirigente profundizó decididamente su perfil represivo hacia el movimiento obrero, según ya analizamos en el Capítulo I. La primera década del siglo se caracterizó por una aguda confrontación social, que tuvo como uno de sus principales protagonistas a importantes sectores del movimiento obrero conducidos por el anarquismo, cuyos dirigentes fueron los destinatarios fundamentales de la política represiva.⁴ En forma paralela, el poder político también desarrollaba una estrategia preventiva e integracionista destinada, principalmente, al socialismo, sector que sostuvo un perfil más gradualista y propició métodos de lucha que se encuadraban en una mayor legalidad. Una de las iniciativas más importante en ese sentido fue el proyecto de codificación impulsado por Joaquín V. González, y presentado para su discusión en el Congreso el 6 de mayo de 1904.⁵ En esta misma línea preventiva, se inscribían la sanción de las primeras leyes obreras y la creación en 1907 del Departamento Nacional del Trabajo.

Mediante un decreto del 20 de octubre de 1904, el Poder Ejecutivo había autorizado al jefe de policía de la Capital Federal a ofrecer su mediación o proponer el arbitraje en las diferencias planteadas entre obreros y patronos, en relación a condiciones de trabajo y salarios. Algunos años más tarde el entonces presidente del DNT, José Nicolás Matienzo, iniciaba en 1907 una gestión tendiente a derogar esta disposición, proponiendo instancias alternativas para la mediación y el arbitraje.⁶ En relación a la vigencia de las disposiciones contenidas en el decreto en cuestión, señalaba lo siguiente:

³ En un trabajo anterior incursionamos en el análisis de los principales contenidos presentes en los dos proyectos de codificación en relación al contrato colectivo. Ver: Maricel Bertolo, “Los primeros pasos de la negociación colectiva en Argentina”, ponencia presentada en las III Jornadas Nacionales: “Espacio, Memoria e Identidad”, organizadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, la Facultad de Humanidades y Artes, la Facultad de Ciencia Política y RRII, U.N.R., setiembre de 2004.

⁴ Juan Suriano, “El Estado Argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión (1880-1916)”, en *Anuario*, n° 14, Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. Segunda Epoca, 1989-90, págs. 109 a 136.

⁵ El texto completo del Mensaje Preliminar y del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo puede consultarse en: Cayetano Carbonell, **Orden y Trabajo**, Vol. I, Librería Nacional J. Lajouanne y Cía. Libreros Editores, Bs.As., 1910. En cuanto a versiones comentadas y contemporáneas a la elaboración del Proyecto, puede consultarse: José Ingenieros, **Sociología Argentina**, ed. Hyspamérica, quinta edición, Bs.As., 1988, Cap.V, “**Socialismo y legislación del trabajo**”, págs. 137 a 194; Manuel Gálvez, **La inseguridad de la vida obrera (Informe sobre el paro forzoso)**, en *BDNT*, N° 22, febrero de 1913.

⁶ Los fundamentos de la nota enviada por el DNT al Ministro del Interior, Manuel A. Montes de Oca, proponiendo la modificación del decreto, puede encontrarse en: Cayetano Carbonell, **Orden y Trabajo**, Vol. II, *op.cit.*, pp. 576 a 584.

“Pero esta disposición ha resultado ineficaz, y tiene el inconveniente que en otros países ha sido evitado, de confundir en una sola mano las funciones represivas con las conciliatorias. Los funcionarios policiales tienen, ante todo, que perseguir los delincuentes y guardar por la fuerza el orden público; mientras que el mediador o árbitro es, por la naturaleza de su misión, un interventor pacífico y amigable, que está en buenas relaciones con ambas partes y que éstas buscan o aceptan en ese concepto”.⁷

En las consideraciones formuladas por Matienzo, las dificultades suscitadas en el reciente conflicto gremial producido entre la Compañía del Ferrocarril Gran Oeste y los obreros maquinistas y foguistas, habían dejado al descubierto la ausencia de una legislación sobre contratos colectivos de trabajo, especialmente, en el sector vinculado con los transportes, nervio vital de la economía agroexportadora. En relación a este tema, reconocía que desde los inicios de su gestión como presidente de la agencia estatal, había procurado sin éxito la celebración de convenios colectivos que regularan las relaciones laborales, como un mecanismo adecuado para prevenir los conflictos.⁸

El 10 de junio de 1907 Matienzo elevaba al Poder Ejecutivo un proyecto de ley estableciendo un procedimiento de conciliación y arbitraje que apuntaba a prevenir los conflictos colectivos suscitados en el sector transportes. En sus enunciados establecía que si los acuerdos no se alcanzaban en la etapa conciliatoria, se recurriría al arbitraje con carácter obligatorio. Con ligeras modificaciones, era presentado por el Ejecutivo al Congreso el 14 de junio de 1907.⁹ Sin embargo, no recibía tratamiento legislativo, postergándose en forma indefinida su sanción.

El proyecto recogía la experiencia de Estados Unidos en la materia y algunas prescripciones contenidas en la Ley Nacional del Trabajo. En el Mensaje de Presentación, José Figueroa Alcorta, basándose en los informes elaborados por Matienzo desde su conducción del DNT, señalaba la ausencia de mecanismos legales por parte del Estado nacional, para obtener el reestablecimiento de los servicios de interés público, afectados por conflictos entre el trabajo y el capital “con grave daño para las industrias, el comercio y el bienestar de los habitantes de la Nación”.¹⁰ Se intentaba armonizar en “cuanto fuera posible”, los intereses de los trabajadores y las empresas en conflicto y, sobre todo, salvaguardar en forma prioritaria el interés general

⁷ *Ibidem*, p. 577. (*sic*)

⁸ *BDNT*, N° 1, junio 30 de 1907.

⁹ El contenido del proyecto elaborado por el DNT y de la versión definitiva finalmente presentada en el Congreso por el Poder Ejecutivo, pueden encontrarse en: *BDNT*, N° 1, *op.cit.* También en: Cayetano Carbonell, **Orden y Trabajo**, Vol. II, *op.cit.*, pp. 585 a 594.

¹⁰ *Ibidem*.

de la comunidad, evitando la paralización de los servicios de comunicaciones. Cuestión que, desde la perspectiva del poder político, tenía un doble efecto negativo, en primer lugar, perjudicaba los intereses de los sectores económicos más importantes, ligados a la producción y al transporte de las materias primas provenientes del ámbito rural y, en segundo lugar, también se traducía en una disminución de la recaudación fiscal como consecuencia de la detención del comercio de exportación.

Como medida de carácter transitorio, hasta tanto se sancionara una legislación sobre la materia, Matienzo proponía la creación de una “junta especial de conciliación” para desempeñar las funciones de conciliación y arbitraje atribuidas anteriormente al jefe de policía. Para el desarrollo de este cometido, la junta a crearse se integraría con igual número de representantes obreros y patronales, y un presidente que no debía pertenecer a ninguno de los dos sectores en pugna. Se ocuparía de mediar en todo tipo de conflicto de carácter colectivo, pudiendo proceder de oficio cuando los sectores involucrados residieran en el ámbito de la Capital Federal, y a solicitud de parte interesada cuando se produjera en las provincias o territorios nacionales.

Sin embargo, en relación a los conflictos que pudieran suscitarse en el sector transportes y, en general, en todas las disputas vinculadas con los servicios públicos, se debía autorizar el rol de mediación del DNT en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. La agencia estatal también debería dar publicidad de los resultados de su intervención y de la “junta de conciliación” en las gestiones de mediación, dando cuenta de la naturaleza de los conflictos suscitados y de las responsabilidades de las partes involucradas.

Desde el punto de vista de las conductas más frecuentes, el ofrecimiento de mediación en las disputas entre capital y trabajo por parte del DNT, se convertirá en una práctica recurrente en el caso de los transportes, tanto terrestres como marítimos, en nuestro período de estudio. En este sector estratégico para la economía primario exportadora, además de ofrecer su participación la agencia estatal, también con bastante frecuencia intervenían en las negociaciones los ministros del interior y de obras públicas, y en no pocos casos el Poder Ejecutivo, se involucraba en forma directa en el resultado final de los acuerdos.

El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo elaborado en 1904, fue la expresión del sector más reformista dentro de la elite dirigente, que propiciaba un tratamiento alternativo a la represión sistemática frente a los conflictos obreros. Se intentaba así, resguardar el normal funcionamiento de la economía agroexportadora, evitando la

realización de posibles huelgas generales que significaran como en 1902, la paralización del comercio de exportación.

En relación al contrato de trabajo individual y a la práctica de las convenciones colectivas, encontramos en el mensaje que antecedió al Proyecto, comentarios relevantes que ponen en evidencia los valores subyacentes en la argumentación del legislador. Estas primeras expresiones conceptuales en materia de política laboral, nos acercan a la visión prevaleciente en algunos sectores ligados al aparato estatal que constituirá un primer antecedente, en alguna medida, inspirador del gobierno de Manuel Quintana, y de frecuente referencia en posteriores gestiones presidenciales.

En el mensaje preliminar del Proyecto aparece con bastante insistencia en sus enunciados, la necesidad de alcanzar la armonía entre el trabajo y el capital. De acuerdo con esta intención, se apuntaba a la defensa de la función regulatoria del Estado en cuestiones atinentes al mundo del trabajo, con el objetivo prioritario de prevenir el conflicto social.

Específicamente, en relación al contrato de trabajo, hasta la elaboración del “Proyecto González”, éste no había sido materia de una legislación especial. En el Código Civil encontraba un marco normativo en la “locación” o “arrendamiento de servicios”.¹¹ Esta figura jurídica parece haber regulado las relaciones contractuales en el ámbito laboral, hasta el advenimiento del peronismo.¹²

En coincidencia con los comentarios de especialistas de la época inspirados en los nuevos principios jurídicos y en la experiencia internacional, en el mensaje que precedía al Proyecto se planteaba el carácter insuficiente de la legislación vigente y la consecuente necesidad de incorporar nuevos elementos en la figura del contrato de trabajo. De acuerdo con esta intención renovadora en materia jurídica, el legislador señalaba los importantes cambios operados en el desarrollo industrial del país, que se expresaban, fundamentalmente, en la existencia de grandes talleres y fábricas. Esta realidad tenía como correlato, una creciente complejización de las relaciones laborales,

¹¹ *Código Civil de la República Argentina* (versión comentada), Imprenta Pablo E. de Coni, Buenos Aires, 1881, Tomo I, Título VI, Cap. VIII, “De la locación de servicios”, arts. 1625 y 1626, p. 443. Específicamente, esta figura jurídica era caracterizada en el artículo 1625 en los siguientes términos: “La locación de servicios es un contrato consensual, aunque el servicio hubiese de ser hecho en cosa que una de las partes debe entregar. Tiene lugar cuando una de las partes se obligare a prestar un servicio, y la otra a pagarle por ese servicio un precio en dinero. Los efectos de este contrato serán juzgados por las disposiciones de este Código sobre las Obligaciones de hacer”.

¹² Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, (1935-1943)”, en Juan Carlos Torre (comp.), **La formación del sindicalismo peronista**, Legasa, Bs.As., 1988, p. 33.

como expresión del requerimiento de una mayor concentración y disciplina de la fuerza de trabajo. Estas afirmaciones se correspondían con la evolución industrial de las últimas décadas. En efecto, aunque las plantas de mayores dimensiones fueron surgiendo en distintos momentos, y con importancia disímil según el sector, ya hacia la década de 1870, habían comenzado a ocupar un lugar relevante en la estructura productiva.¹³

Es así que en el Mensaje, se defendieron dos objetivos explícitos en esta materia. En primer lugar, la necesidad de preservar la fuerza de trabajo. En segundo lugar, propender a delimitar en el marco del derecho positivo, las actividades y responsabilidades de obreros y patrones.¹⁴

Este conjunto de cuestiones, planteaba la conveniencia de un tratamiento legislativo particular. Conforme con esta tónica, en referencia a las ventajas principales en materia de contrato de trabajo -diferenciándolo explícitamente del “alquiler de servicios” regulado por el Código-, en el Mensaje de Presentación se sostenía lo siguiente:

“Al mismo tiempo que se garantiza al empresario contra los frecuentes cambios, las faltas y las violencias en que suele manifestarse la conducta del obrero, la inhabilidad ó desorden en el taller, y otras manifestaciones perjudiciales al interés de la industria, se provee á cortar en sus fundamentos los abusos ya inveterados de los representantes de ésta, en cuanto se refiere á horas de trabajo, empleo de mujeres y niños, pero más que todo, á fijación y forma de pago del salario que hace la subsistencia del obrero”.¹⁵

En esta nueva visión, se destacaba el rol económicamente gravitante del trabajador en el sistema productivo. Y, en esta medida, la importancia de sus cualidades técnicas y conocimientos generales, como factores diferenciadores. En efecto, se debían considerar las facultades personales de cada empleado, en tanto tenían una incidencia directa en las condiciones en que se desarrollaba la producción de bienes y servicios. Por tanto, la ausencia de una legislación específica sobre el tema, favorecía en los hechos, el interés exclusivo del contratante, en la medida en que tendía a asimilar el valor del obrero al valor de su trabajo. El trabajo mismo era considerado, entonces, una

¹³ Hilda Sábato y Luis Alberto Romero, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado 1850-1880**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1992, Cap. VII, “El trabajo calificado”, p. 204.

¹⁴ Proyecto de Ley Nac..., “Mensaje”, en Cayetano Carbonell, *op. cit.*, p. 235.

¹⁵ *Ibidem*, p. 221. (*sic*)

mercancía sujeta a los avatares de las leyes del mercado. En esta dinámica particular, el legislador criticaba los abusos frecuentes en que incurrían los patrones en sus relaciones con los obreros. De esta manera, ponía distancia del anterior esquema legal, abriendo paso a un nuevo marco de definición para las relaciones laborales.

En esta misma línea de argumentación, también comenzaba a plantearse la conveniencia de los contratos colectivos de trabajo, como un instrumento idóneo para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en la gran industria. En efecto, la existencia de establecimientos fabriles de mayores dimensiones, impulsó el desarrollo de nuevos criterios para la organización de las tareas. Estos cambios promovieron una mayor concentración de obreros, al calor del desarrollo del maquinismo, y una tendencia a la estandarización de las tareas. En este escenario, la posibilidad de uniformar el tratamiento de los trabajadores con calificaciones y tareas similares, aparecía con mayores ventajas para el interés empresario, en la medida que otorgaba mayor grado de estabilidad a los costos ocasionados por los salarios.

De todos modos, a pesar de estos avances significativos, de acuerdo con la información disponible, no parece haber existido en esta época una concepción generalizada tendiente a la defensa de las convenciones colectivas como herramienta eficaz para regular económicamente los costos empresarios, tal como ocurrirá hacia mediados de la década del treinta, en pleno auge del modelo de crecimiento industrial sustitutivo.¹⁶ En este período histórico, el desarrollo de la negociación colectiva aparece, fundamentalmente, vinculado con la necesidad de prevenir el conflicto social.

Aunque el contrato colectivo de trabajo no fue tratado en un capítulo particular del Proyecto, se lo mencionó de manera explícita en el Mensaje y en el Título XII referido a Asociaciones Profesionales, donde aparecen los primeros antecedentes legislativos sobre la materia. La caracterización de los contratos colectivos presente en la Ley Nacional del Trabajo, colocaba el acento en la importancia de su valor jurídico, asimilándolo al de la legislación positiva, considerando que era el resultado del acuerdo entre las partes que aceptaban regirse por las estipulaciones incluidas en los convenios industriales.¹⁷ Por esta vía se contribuiría a la conformación del “derecho del trabajo”,

¹⁶ R. Gaudio y J. Pilone J., “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, (1935-1943)”, *op.cit.*, p. 35.

¹⁷ Mensaje Preliminar del Proyecto de Ley Nac..., *op.cit.*, p. 262. En relación a los antecedentes jurídicos y a la conceptualización del contrato colectivo de trabajo que, en parte, sirvieron de inspiración al “Proyecto González”, puede consultarse: Carlos Lessona, “El contrato colectivo de trabajo”, en *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, Año XXI, Tomo I, Nº 1 / 2, enero-febrero de 1904, pp. 61 a 72

tendencia que comenzaba a prevalecer en la doctrina y en el derecho positivo. Específicamente, se explicitaba que las partes en los convenios colectivos de trabajo podían ser el sindicato obrero y la asociación patronal (art. 394°). Además, se mencionaba en forma taxativa las diferentes problemáticas que se incluirían en sus estipulaciones.¹⁸

En el Mensaje Preliminar se resaltaban las ventajas de la participación de los obreros en la conformación de las reglas que ordenarían la conducta interna del gran taller. Era la opinión del legislador que en la medida que existía una creciente interdependencia y cohesión en las tareas realizadas, se tendía a la conformación de una personalidad colectiva, que favorecería la sanción de derechos y deberes comunes.

Uno de los requisitos ineludibles para la obligatoriedad de las convenciones acordadas entre obreros y empresarios, debía ser su carácter voluntario. Es decir, debían estar exentas de cualquier forma de coacción entre partes, práctica bastante difundida en el mundo del trabajo característico de este período. De acuerdo con la preocupación central del legislador, la participación obrera voluntaria en las discusiones tendientes a lograr estos acuerdos colectivos con los patrones constituiría, fundamentalmente, un mecanismo idóneo destinado a desactivar las diferentes instancias de conflictividad en el ámbito laboral.

Además, el otorgamiento de ciertos beneficios especiales para aquellos sindicatos que aceptaran el encuadre legal propuesto en el Proyecto, ponía en evidencia la intención manifiesta de fomentar una modalidad de asociacionismo obrero, estrechamente ligada a la regulación estatal. Es así que en el mencionado Título XII sobre Asociaciones Profesionales, se prescribía la confección de un Registro donde podrían inscribirse aquellos sindicatos que persiguieran objetivos lícitos –no contrarios al orden público y a la paz social-.¹⁹ Las asociaciones obreras que se enmarcaran dentro de este requisito ineludible, estaban en condiciones de obtener el reconocimiento legal

(Traducción de Enrique del Valle Iberlucea).

¹⁸ En el ítem cuarto del artículo. 394, sobre posibles contenidos del contrato de trabajo, se mencionan los siguientes: “Pueden referirse en general á todo el problema del trabajo ó á una cuestión relativa, pueden determinar los casos de infracción y las cláusulas penales correspondientes, pero no podrá negarse á las partes el derecho de reclamar los perjuicios que la falta de cumplimiento hubiese causado, y pueden proponerse evitar ó reglar el modo de resolver los conflictos industriales, en cuyo caso, si no se hubiese fijado un término, se entenderán obligatorias por tres años. Cuando á la espiración de este plazo las partes no lo hubiesen denunciado ante la corte de arbitraje, se entenderá renovado por otro período igual de tiempo”. Proyecto de Ley Nac..., *op.cit.*, Título XII. “Asociaciones industriales y obreras”, p. 369. El contrato colectivo de trabajo es también mencionado en los siguientes artículos: 390, 393, 395, 396, 397, y 400. Ver *op.cit.*, pp. 367 a 371.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 366 y 367.

del Estado y, entonces, gozar de ciertas prerrogativas. Entre ellas, la posibilidad de obtener sanción legal para las resoluciones emanadas de los acuerdos colectivos de trabajo, celebrados entre sociedades obreras y patronales. Por lo tanto, aparece la figura del contrato colectivo estrechamente vinculada con la organización sindical, con personería jurídica otorgada por el Estado.

Además, se establecía una ventaja adicional, que consistía en otorgar a la Junta Nacional del Trabajo, la facultad de “rehusar la inscripción de una sociedad, cuando ya se hallase inscripta otra idéntica ó semejante de la cual puede formar parte con ventaja ó sin inconveniente alguno” (art. 390°).²⁰ De esta manera, se favorecía la exclusividad en la representación gremial, para aquellos sindicatos que contaran con el reconocimiento legal del Estado. Esta concesión apuntaba, además, a estimular la inscripción en el registro a crearse por la mencionada Junta. Estas prescripciones constituyen el primer antecedente legislativo del sindicato único por rama de actividad y del otorgamiento de la personería jurídica por parte de la futura Secretaría de Trabajo y Previsión, contenidos en el Decreto-Ley de Asociaciones Profesionales, durante la etapa de gestación del peronismo.²¹

En el desarrollo de la argumentación, también se planteaba que en forma gradual el contrato individual tendería a ser reemplazado por el “reglamento social”, con vigencia para un conjunto de tareas similares, conforme las características propias de cada industria. Es así que en el Mensaje se afirmaba lo siguiente:

“La asociación se sustituye al mandatario ó contratista de trabajadores, y las relaciones de éstos con los patrones de la industria que sirven, se vuelven impersonales, y en realidad el contrato de trabajo es sustituido por el reglamento social, y las responsabilidades civiles de la no ejecución recaen sobre la sociedad misma. El contrato colectivo, además, como forma de convención entre dos ó más sociedades, representantes de gremios ú oficios profesionales semejantes, determina, en ausencia de ley, una norma permanente ó transitoria para la realización del trabajo, y la solución de las múltiples cuestiones que trae consigo, tomando el lugar de la ley misma, y llevando á fórmulas obligatorias, que luego son jurisprudencia, los arreglos que las circunstancias ó los hechos de la industria han impuesto (*sic*)”.²²

²⁰ *Ibidem*, p. 367. (*sic*)

²¹ Eduardo Zimmermann, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, Sudamericana – Universidad de San Andrés, 1995, Cita 13, p. 189.

²² Proyecto de Ley Nac., *op. cit.*, “Mensaje”, p. 249. (*sic*)

Como dijimos, se tendía a equiparar jurídicamente el valor de los acuerdos alcanzados mediante negociación colectiva –siempre que revistieran el carácter de aceptación voluntaria de las partes-, con las prescripciones del derecho positivo. Estas disposiciones previas regirían en forma transitoria o permanente las relaciones laborales. Podrían ser el resultado de acuerdos colectivos, alcanzados entre asociaciones obreras y patronales. O bien, ser la consecuencia de prácticas y ajustes periódicos –que fijaran los contenidos del mencionado “reglamento social”-, realizados en los lugares de trabajo, conforme el desarrollo que una determinada actividad planteara en relación a la organización de la producción.

En el capítulo dedicado al contrato de trabajo, en relación al pago de los salarios, se establecía como requisito obligatorio para unidades productivas integradas por diez obreros o más, la exhibición pública en los lugares de trabajo de las “tarifas de salarios” vigentes, así como las sucesivas modificaciones (art. 29º). Estos datos debían ser comunicados con anterioridad y, en forma fehaciente, al inspector del trabajo respectivo.

Por otra parte, se prescribía para todo establecimiento público o privado –también con más de diez empleados-, la obligatoriedad de confeccionar un “reglamento interno”, en el que se explicitarían las cuestiones inherentes a las relaciones laborales vigentes en cada empresa (art. 41º). Específicamente, las obligaciones y derechos de trabajadores y patrones, en relación a las condiciones de ejecución de las tareas y a los criterios para fijar el monto de los salarios. Si bien estas condiciones eran definidas en forma unilateral por el patrón, también se establecía que tanto en el caso de modificaciones posteriores al reglamento originario, como en la confección de uno nuevo, los obreros podrían –por sí mismos, por sus representantes gremiales, o a través del inspector del trabajo- durante el plazo de ocho días, “consignar (en un registro) las observaciones que tuvieran que hacer sobre el proyecto de reglamento” (art. 42º).²³

Ambas figuras, tanto la “tarifa de salarios” como el “reglamento interno” de fábrica o taller, constituyen antecedentes de una práctica muy difundida en el mundo laboral, particularmente, hacia la década del treinta, asociada a la elaboración del “contrato de tarifa”, vinculado estrechamente con el surgimiento de las primeras convenciones colectivas reguladas por el Estado.²⁴

De acuerdo con lo afirmado por Joaquín V. González, estas decisiones colectivas tendían a sustituir la responsabilidad individual frente al no cumplimiento de las pautas

²³ Proyecto de Ley Nac..., *op. cit.*, Título III, pp. 272 a 280.

²⁴ R. Gaudio y J. Pilone, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, (1935-1943)”, *op.cit.*

preestablecidas, por la responsabilidad societal, considerando que surgían a partir de acuerdos alcanzados entre organizaciones y no entre individuos.²⁵ Tal como es planteado de manera explícita en el Mensaje, las resoluciones emanadas de los acuerdos colectivos, sentarían las bases de nuevas reglas que regirían en el ámbito de las relaciones laborales, contribuyendo a una renovación de contenidos en la doctrina jurídica.

El proyecto de 1921: rupturas y continuidades

El aspecto más novedoso de la nueva vinculación Estado-sindicatos desarrollada por el gobierno de Yrigoyen se expresó, fundamentalmente, en el inicio de las prácticas arbitrales desarrolladas de manera más sistemática que en la etapa anterior, propiciadas desde el Estado, que en más de una ocasión favorecieron a los gremios del transporte, conducidos por dirigentes vinculados al sindicalismo revolucionario.²⁶ Como sostiene David Rock, la búsqueda de apoyo obrero por parte del radicalismo, privilegió un acercamiento con la corriente *sindicalista*, entre otras razones, por su intención de contrarrestar el avance electoral del Partido Socialista en la Capital Federal.²⁷

Estrechamente relacionado con este proceso se hallaba el surgimiento de las primeras federaciones nacionales por rama de actividad, particularmente, en el sector servicios, con los gremios que nucleaban a marítimos y ferroviarios. Precisamente, tanto la Federación Obrera Marítima (FOM) como la Federación Obrera Ferrocarrilera (FOF) -gremios estratégicos en la estructura productiva primario exportadora-, estaban afiliadas a la FORA *sindicalista*, participando activamente en el desarrollo de las nuevas prácticas gremiales que comenzaban a prevalecer. Estas federaciones tenían la

²⁵ De acuerdo con esta visión, también en relación a los accidentes del trabajo, se defiende en el Proyecto el nuevo concepto de riesgo profesional, como criterio orientador para el establecimiento de la culpa y la respectiva indemnización. Esta nueva concepción, significaba una evolución de la categoría jurídica de la culpa delictual, predominante hasta entonces. De hecho, la sanción algunos años más tarde de la primera ley de accidentes del trabajo, pondrá en vigencia este nuevo principio. En relación a los antecedentes vinculados con la ley de accidentes de trabajo, puede consultarse: Alfredo Palacios, “Legislación del trabajo. Seguro Obrero Argentino”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo X, Bs.As., 1915, pp. 560 a 599. En este artículo, Palacios defiende la necesaria evolución de la categoría jurídica de la culpa delictual a la de riesgo profesional.

²⁶ David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu, Bs.As., 1977, pp. 134 a 137.

²⁷ *Ibidem*.

capacidad potencial de paralizar la economía. Su acción conjunta, se convertía en una poderosa arma de presión que abría las puertas de la Casa de Gobierno.

Sin embargo, la convergencia táctica radical-*sindicalista*, tuvo dos momentos de ruptura, en oportunidad de los sucesos violentos de la Semana Trágica y de la rebelión de los obreros patagónicos. De todas maneras, estos hechos aparecen como relativamente aislados, prevaleciendo una intencionalidad “integracionista” por parte del poder político hacia el movimiento obrero. No parece casual, entonces, de acuerdo con lo afirmado por Ricardo Falcón, que la nueva iniciativa de codificación propiciada por este gobierno –como ya había ocurrido con el “Proyecto González”-, surgiera como respuesta a fuertes conmociones sociales.²⁸

Encontramos relevante rescatar algunos de los comentarios de Alejandro M. Unsain sobre negociación colectiva en este período, por tratarse de uno de los especialistas más destacados en la materia. Como presidente interino del DNT, Unsain iniciaba en 1918 una gestión tendiente a estimular el desarrollo de los contratos colectivos de trabajo, a través de una exposición de las ventajas principales de su implementación. Con este propósito realizaba una serie de contactos con la Unión Industrial Argentina (UIA), destinados a impulsar su práctica en el ámbito de la Capital Federal.

Como es reflejado por Unsain, en forma contemporánea a la elaboración de su Informe, en un conjunto de países europeos y también en EEUU, la vigencia de los contratos colectivos de trabajo se extendía a numerosos sectores productivos.²⁹ Gran Bretaña constituía un verdadero referente en la materia, en este país se encontraban los antecedentes más remotos en la práctica de acuerdos colectivos, contando ya en 1865 con un comité mixto que dirimía los conflictos salariales entre obreros y patronos en la industria del hierro. La vigencia de acuerdos colectivos se alcanzaba también en otros sectores productivos, constituyendo un mecanismo habitual de negociación en la gran industria inglesa, proceso que había sido acompañado por el desarrollo de las Trade Unions.³⁰ Además, existía una importante difusión de acuerdos colectivos en países como Suecia, Bélgica, Alemania y Dinamarca. En cuanto a las estipulaciones incluidas habitualmente en las convenciones celebradas entre obreros y patronos, además de las

²⁸ Ricardo Falcón, “La relación Estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en rev. *Estudios Sociales*, Año VI, n° 10, Santa Fe, Rep. Arg., 1996.

²⁹ Los principales antecedentes internacionales en relación a los contratos colectivos de trabajo fueron tomados de las referencias de Alejandro M. Unsain sobre el tema. En: *BDNT*, N° 39, octubre de 1918.

³⁰ Entre las mencionadas figuraban las industrias de la construcción, mecánicas, del tejido y el sector minero. En: *Ibidem*.

referidas a los salarios, se fijaban los horarios de la jornada de trabajo, se establecían mecanismos arbitrales tendientes a la solución pacífica de los conflictos, entre las más frecuentes.³¹

Una de las conclusiones a las que arribaba Unsain en el análisis de la experiencia internacional, se vinculaba con la necesidad de propiciar el desarrollo de fuertes organizaciones sindicales, encuadradas en las regulaciones estatales, como precondition indispensable para el establecimiento de los contratos colectivos de trabajo.³² Precisamente, el otorgamiento de la personería jurídica por parte del Estado a las asociaciones gremiales, fue una condición frecuentemente antepuesta por los sectores empresarios, que dificultó en no pocas ocasiones la vigencia de acuerdos colectivos.

Los resultados de la iniciativa de Unsain orientada impulsar el desarrollo de los contratos colectivos en Argentina, aparecen publicados en el *Boletín* del DNT.³³ Aunque el objetivo principal no fue alcanzado, considerando que la UIA respondió desestimando la propuesta, la recopilación de datos realizada, constituye una fuente de información de gran valor para el análisis de la situación laboral de la época y, particularmente, en lo relativo a los primeros antecedentes vinculados al establecimiento de relaciones colectivas de trabajo. En esa oportunidad, los argumentos de Unsain apuntaban a señalar lo siguiente:

“De acuerdo con la teoría y con la experiencia, los contratos colectivos de trabajo constituirían también otro medio preventivo para evitar cierta clase de conflictos entre el capital y el trabajo, desde que tienden a dar apreciables condiciones de fijeza y estabilidad a la organización económica de la industria en sus relaciones con los obreros”.³⁴

En su intento por persuadir a los dirigentes de la UIA, sobre las ventajas de la vigencia de la negociación colectiva, el énfasis principal volvía a estar puesto, como en la primera década, en la necesidad de prevenir el conflicto en el ámbito laboral. Además, se resaltaban las diferentes necesidades contractuales, de acuerdo con las dimensiones de las unidades productivas. Para el pequeño taller el convenio individual parecía satisfacer los requerimientos contractuales entre obreros y patronos. En cambio,

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ Los resultados de esta iniciativa y la respuesta de la UIA, incluidas las consultas a las diferentes secciones gremiales integrantes de esta Asociación, pueden consultarse en: *BDNT*, N° 39, *op.cit*.

³⁴ *Ibidem*, p. 5.

en las empresas de mayores dimensiones, se planteaba la necesaria evolución del contrato entre individuos a la convención entre asociaciones obreras y patronales.³⁵

Por su parte, la UIA -luego de consultar a las diferentes secciones integrantes- respondió desestimando esta posibilidad. Dos razones principales aparecen en las argumentaciones esgrimidas por los consultados. Por un lado, la falta de responsabilidad legal de las organizaciones sindicales. Por otro, la ausencia de un marco normativo regulatorio.³⁶ El entonces presidente de la institución que nucleaba a los industriales, respondía a la nota enviada por Unsain afirmando, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“El consejo directivo (en alusión a la UIA) ha consagrado al asunto la atención que merece, y a pesar de que participa de las opiniones de usted, acerca de las ventajas que los contratos colectivos de trabajo reportarían a patronos y obreros, no puede menos de reconocer que hoy por hoy sería imposible llevarlos a cabo con probabilidades de éxito, correspondiendo ante todo sancionar una legislación adecuada que dote a las agrupaciones obreras de la responsabilidad de que carecen. El caso del convenio existente entre la sección Artes Gráficas de esta Asociación y la Federación Gráfica Bonaerense, es en realidad una excepción posibilitada por peculiaridades de dicho gremio enteramente ajenas a los demás. Su generalización no parece factible por ahora.”³⁷

Las respuestas individuales de los diferentes sectores empresariales, así como, la postura institucional de la UIA en relación a esta temática, nos sugieren dos reflexiones principales. En primer lugar, los sectores industriales mantuvieron una postura renuente a establecer negociaciones con organizaciones sindicales que no contaran con personería jurídica, en la medida en que este reconocimiento legal por parte del Estado, tenía como contracara el renunciamiento explícito de los sindicatos a toda declaración que atentara contra el orden público o la propiedad privada de los medios de producción. En segundo lugar, la unanimidad de la respuesta por parte de los empresarios, es un indicador de la existencia de acuerdos previos, que orientaban su comportamiento en relación al movimiento obrero.

En cuanto al contenido del nuevo Proyecto de Código elaborado en 1921, incorporaba la legislación vigente hasta ese momento, aunque con ligeras innovaciones. El contrato colectivo de trabajo (CCT) tuvo un tratamiento particular en el Título XVII,

³⁵ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

³⁶ *Ibidem*, pp. 18 a 30.

³⁷ *Ibidem*, p. 17.

Capítulos I y II.³⁸ Es caracterizado como una convención celebrada entre patrones y obreros, sobre condiciones de trabajo y salario (art. 425°). Podrían participar del acuerdo uno o varios patrones o asociaciones patronales, y varios obreros o una o varias asociaciones gremiales (art. 426°). Sus estipulaciones se insertaban en los reglamentos de taller; cuando éstos no existieran, el CCT sería exhibido en sitios visibles en los lugares de trabajo durante treinta días, debiendo entregarse un ejemplar a cada obrero el día de su ingreso al establecimiento (art. 430°). El patrón que no cumpliera con este requisito, sería pasible del cobro de la multa respectiva.

Los contenidos incluidos en el contrato colectivo serían obligatorios para todos los patrones y obreros vinculados directamente con la suscripción del acuerdo, así como también para todos aquellos integrantes de una asociación representada en la celebración del convenio. En cuanto a los alcances de las regulaciones establecidas en el acuerdo colectivo, se incluía no sólo a quienes participaran directamente en su elaboración, sino también a todos los contratos que se celebraran dentro de los límites de su jurisdicción local y profesional (art. 440°). Este es un aspecto que encontramos relevante en términos comparativos, en la medida en que preanuncia una de las características presentes en el posterior desarrollo de la negociación colectiva en Argentina.

A su vez, se consideraba que los acuerdos contenidos en el CCT debían “integrarse” a las estipulaciones que formaban parte de los contratos individuales, y de los reglamentos de taller.³⁹ En caso de que existieran cláusulas en los contratos individuales o en los reglamentos de taller contrarias al contenido del CCT, carecerían de valor, debiendo ser reemplazadas por lo acordado en el marco de la negociación colectiva (art. 439°).

Un aspecto novedoso, lo constituía la creación de los “Consejos de Tarifas”, con atribuciones similares a las de un verdadero tribunal especial, encargado de dirimir toda diferencia respecto de las interpretaciones sobre los contenidos o las acciones que resultaran de la ejecución del contrato. De acuerdo con la visión del legislador, los “Consejos de Tarifas” debían “esforzarse en eliminar del contrato colectivo todos los obstáculos y apaciguar las desinteligencias que surjan entre las partes”.⁴⁰ De este modo, se evidenciaba el interés prioritario de prevenir el conflicto y la interrupción del trabajo,

³⁸ El contenido completo del Proyecto elaborado en 1921, puede consultarse en: *BDNT*, N° 48, noviembre de 1921, Título XVII, pp. 77 a 81.

³⁹ *Ibidem*, arts. 430° y 438°, pp. 78 y 79.

⁴⁰ *Ibidem*, arts. 444°, 445° y 448°, p.80.

evitando que se suscitaran divergencias entre las partes en cuanto a las condiciones de implementación de los acuerdos colectivos. El mismo convenio resolvería quiénes formarían parte del Consejo. En general, debía estar integrado por obreros y patronos en partes iguales. No pudiendo ninguno de estos representantes ejercer la presidencia. En caso de que los acuerdos colectivos no fijaran pautas para su constitución, correspondía al Poder Ejecutivo su designación.

Asimismo se establecía que durante la vigencia del CCT, los trabajadores no podrían desarrollar medios de lucha –como huelgas, boicot, etc.-, aunque estas acciones se originaran en cuestiones ajenas a las reguladas en la negociación colectiva (art. 451°).⁴¹ Cuando este requisito no se cumpliera, la asociación que participara de estas acciones, debería responder por los perjuicios que el desarrollo del conflicto ocasionara. Se manifiesta nuevamente la intencionalidad regimentadora de la vida sindical, muy presente en ambas iniciativas legislativas.

En el Título XVIII, dedicado a Asociaciones Profesionales -como en el proyecto anterior- entre los beneficios otorgados por la obtención de la personería jurídica, figuraba la posibilidad de celebrar contratos colectivos de trabajo.⁴² Sin embargo, a diferencia del “Código González” y de la posterior experiencia vinculada con el advenimiento del peronismo, en este Proyecto no se estipulaba –como beneficio derivado del reconocimiento legal por parte del Estado- la existencia de un solo sindicato con potestad legal para representar a toda la rama de actividad o profesión.⁴³

El reconocimiento legal de las asociaciones creadas en el ámbito de la Capital Federal, correspondía al Ministerio del Interior, a través del accionar del Departamento Nacional del Trabajo. Las organizaciones así constituidas, estaban obligadas a demostrar un comportamiento acorde con las prescripciones de la ley. Cuando su accionar significara una “perturbación violenta del orden público, o impidiera el ejercicio de la libertad de trabajo”, correspondía la disolución inmediata de la asociación -no sólo la pérdida de la personería jurídica-, por parte de la autoridad administrativa.⁴⁴

En suma, los dos Proyectos de Código analizados, surgieron como respuesta del poder político a fuertes conflictos producidos en el mundo del trabajo. Ambas iniciativas parecen inscribirse en una estrategia que apuntaba a evitar futuras

⁴¹ *Ibidem*, art. 451°, p. 81.

⁴² *Ibidem*, art. 453°, (inc. d), p. 81.

⁴³ *Ibidem*, p. 81.

⁴⁴ *Ibidem*, arts. 470°, 471°, 472° y 476°, pp. 84 y 85.

manifestaciones de conflicto social, mediante el intento de integración de sectores obreros permeables a este tipo de propuestas. No es casual, entonces, que en los dos Mensajes de presentación, la necesidad de prevenir el conflicto social, a través del logro de una situación de armonía o equilibrio entre el trabajo y el capital, aparezca como un objetivo prioritario. En esta perspectiva, se inscribía la defensa de las funciones regulatorias del Estado en cuestiones atinentes al ámbito laboral.

La propuesta legislativa elaborada en 1921, en relación a los contratos colectivos, a pesar de haber sido tratado con mayor profundidad en un capítulo específico, y presentar algunas innovaciones, en líneas generales expresa una continuidad respecto de la visión expuesta en el “Código González” sobre el tema.

En cuanto al contenido general, de acuerdo con la opinión de algunos expertos en la problemática laboral cercanos a la época, en ambas iniciativas se incorporaban los nuevos principios que orientaban la doctrina jurídica internacional en la materia. Específicamente, como ya señalamos, en relación al contrato de trabajo individual, en el primer Proyecto se sostuvo un criterio innovador, al alejarse del principio más tradicional ligado a la figura del arrendamiento o locación de servicios, regulado en el Código Civil. En esa oportunidad el autor de la iniciativa también manifestó su preferencia por una sustitución gradual del trato individual entre obreros y patrones por los acuerdos colectivos entre asociaciones con personería jurídica otorgada por el Estado, visión que se profundizará en el segundo Proyecto.

A pesar de que existieron otras propuestas legislativas orientadas a favorecer la generalización de los contratos colectivos de trabajo, no alcanzaban todavía aprobación parlamentaria en el transcurso de nuestro período de estudio.⁴⁵ La doctrina jurídica argentina en sus inicios fue contraria al establecimiento del contrato colectivo, sin embargo, con el paso del tiempo la idea de incorporar esta nueva figura al derecho laboral irá ganando mayores consensos.⁴⁶ Esta realidad, en parte, se evidencia en las

⁴⁵ Además de los dos proyectos analizados, existieron variadas iniciativas legislativas referidas a los CCT, entre las que mencionaremos de manera sucinta: Proyecto del Poder Ejecutivo de 1910; Proyecto del diputado nacional Del Barco del 8 de enero de 1919; Proyecto de Asociaciones Profesionales del diputado nacional Matías Sánchez Sorondo del 15 de mayo de 1919, incluía un capítulo referido a CCT; Proyecto del Poder Ejecutivo del 21 de mayo de 1919; Proyecto del senador Del Valle Iberlucea del 3 de junio de 1919; Proyecto del diputado nacional Carlos J. Rodríguez del 27 de setiembre de 1921; Proyecto del diputado nacional Leonidas Anastasi del 26 de setiembre de 1923; Proyecto del diputado nacional M. Pinto referido a trabajadores marítimos, del 24 de agosto de 1924; Proyecto del senador nacional Alejandro Ruzo del 9 de junio de 1925. En: Ricardo Riguera, **Contrato Colectivo de Trabajo**, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1926. También en: Angel Gandolfo Herrera, **Contratos colectivos y sindicatos profesionales**, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1920.

⁴⁶ El Dr. Estanislao Zeballos sostuvo una postura contraria a la vigencia de los contratos colectivos de trabajo, como expresión de una tradición más cercana al individualismo en materia jurídica. En: *Ibidem*.

numerosas iniciativas legislativas referidas a la materia, surgidas de funcionarios y legisladores de diferente extracción política.

Diversas manifestaciones de acuerdos colectivos

El conflicto protagonizado por los obreros gráficos en 1906, constituyó el primer antecedente en materia de relaciones colectivas de trabajo de carácter estable, con la participación de representantes obreros y patronales. Como resultado de esta experiencia -vigente durante algo más de una década-, se creó la primera comisión mixta con objetivos de permanencia en el tiempo, que tuvo como principal cometido vigilar el cumplimiento del convenio colectivo celebrado entre las partes.⁴⁷

El examen de las prácticas desarrolladas por los dirigentes obreros y empresariales, permitirá arrojar luz sobre ciertas especificidades ideológicas y organizacionales de los actores involucrados en el conflicto. Los importantes cambios operados en el desarrollo industrial del país que se expresaban, fundamentalmente, en la existencia de grandes talleres y fábricas, tenían como correlato una creciente concentración del personal y un mayor disciplinamiento de la fuerza de trabajo, que expresaban nuevas formas de organización de la producción y de las relaciones laborales, según ya señalamos.

De acuerdo con lo señalado por Silvia Badoza en relación a la industria gráfica, se produjo a partir de los años ochenta un proceso de crecimiento muy significativo, que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como principal escenario.⁴⁸ Por un lado, creció el número de pequeños talleres. Por otro, se expandieron talleres de grandes dimensiones -con incorporación de tecnología en los diversos procesos de trabajo-, que tendían a localizarse en forma más concentrada desde el punto de vista geográfico. Este

⁴⁷ En relación a la constitución de la Comisión Mixta, puede consultarse: *BDNT*, N°1, *op.cit.*

En un trabajo anterior realizamos un primer análisis del conflicto protagonizado por los obreros gráficos en 1906. En: Maricel Bertolo, "Relaciones colectivas de trabajo en Argentina. Algunas reflexiones en torno a la huelga de obreros gráficos de 1906", ponencia presentada en las X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Rosario, setiembre de 2005.

⁴⁸ María Silvia Badoza, "Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica. Un estudio de caso: Ortega y Radaelli, 1901-1921", en rev. *Secuencia*, Nueva Epoca, N° 50, mayo - agosto de 2001, pp. 47 a 81. También puede consultarse de la autora: "Skilled Work and Labour Careers in the Argentine Printing Industry, 1880-1930", in Mitch, David y Brown, J. and Van Leeuwen, Marco H.D., **Origins of the Modern Career**, Ed. Ashgate, England, 2004.

redimensionamiento, tuvo como contracara una mayor concentración de la mano de obra en las grandes unidades productivas, aspecto que contribuyó a redefinir las relaciones obrero-patronales en el sector.

El proceso de organización de los obreros gráficos reconoce una larga trayectoria que se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, en oportunidad de protagonizar la constitución de las primeras asociaciones y de participar en la realización de los primeros movimientos huelguísticos que registra la historia sindical argentina.

Más precisamente, el 25 de mayo de 1857, se creaba en la ciudad de Buenos Aires, la Sociedad Tipográfica Bonaerense con objetivos esencialmente mutualistas.⁴⁹ Algunas décadas después, como resultado de la difícil situación económica por la que atravesaban los obreros del sector, sus asociados iniciaban, hacia mediados de 1877, el proceso de constitución de la primera organización del país, cuyo fin principal era la defensa de intereses específicamente gremiales. Con el nombre de Unión Tipográfica, este primer sindicato había sido creado “con el objeto de trabajar por el adelanto del arte, estableciendo una tarifa de salario”.⁵⁰ En esta primera experiencia, se advierte en la intención de sus organizadores, un interés prioritario en la defensa del derecho sindical de participar en la fijación de las remuneraciones de los obreros del sector. Esta iniciativa, expresaba un cuestionamiento a la práctica dominante en las relaciones laborales de la época, caracterizada por la prerrogativa exclusiva de los patrones en la determinación de los salarios y condiciones de trabajo.

Precisamente, en esa oportunidad, los dirigentes gráficos plantearon la necesidad de declarar la huelga en los talleres donde no se respetaran las nuevas tarifas de salarios elaboradas por el sindicato. Es así que, el 2 de septiembre de 1878 realizan el primer movimiento huelguístico que tuvo la particularidad de contar con la participación directa de la organización gremial.⁵¹

No es casual este rol protagónico de los obreros gráficos en la constitución de las primeras organizaciones basadas en el oficio. Entre otros aspectos, el hecho de ser un

⁴⁹ Entre otros enunciados, apuntaban a “propender al adelanto del arte tipográfico”, “prestar socorro a los miembros que se enfermasen o imposibilitasen para el trabajo”, “proteger a los que necesiten auxilio justo” y “conseguir que los operarios sean bien remunerados, en proporción de sus aptitudes y conocimientos, de modo que les garanta sus existencias”, en Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo**, Ed. Líbera, Buenos Aires, 1975, T. I, p. 26.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 28.

⁵¹ Ricardo Falcón, **Los orígenes del movimiento obrero (1857-1899)**, CEAL, Buenos Aires, 1984, Cap. IV, pp. 78 y 79. En este trabajo pueden encontrarse los primeros antecedentes sobre las distintas etapas y objetivos de la organización de los obreros gráficos, así como también, un análisis de documentos relevantes que dan cuenta de sus posicionamientos políticos e ideológicos.

gremio bastante importante en términos cuantitativos; así como también, las características mismas de su trabajo, que exigían un cierto nivel de instrucción –saber leer y escribir-, los convertía en una especie de élite, en la medida en que la mayoría de los trabajadores de la época carecían de esta cualidad.⁵²

Retomando el análisis del conflicto, luego de un mes de declarada la huelga, el movimiento concluía exitosamente para los trabajadores. Lograban acordar con el sector patronal -por intermedio de su sindicato-, una reducción de la jornada de trabajo y un aumento salarial.⁵³ Sin embargo, en la práctica estas conquistas tendieron a diluirse, entre otras cuestiones, por los beneficios que todavía ofrecía para importantes segmentos de obreros el trabajo a destajo.⁵⁴ Esta primera experiencia expresó un antecedente relevante, que cuestionó la práctica dominante de fijación unilateral por el patrón del monto de los salarios y de las horas de trabajo.

De vida efímera, la Unión Tipográfica era disuelta hacia 1879 por la Sociedad Tipográfica Bonaerense. Es probable que todavía prevaleciera un interés esencialmente mutualista, entre quienes fueron sus impulsores.⁵⁵ De todos modos, esta primera experiencia parece haber sido un antecedente importante para la posterior constitución de la Federación Gráfica Bonaerense. De hecho, los objetivos prioritarios planteados en esa oportunidad por los organizadores, tanto de la asociación mutual como del sindicato, preanunciaban algunas de las funciones principales que comenzaría a desarrollar la mencionada Federación, hacia la segunda década del siglo XX, en materia de asistencia a sus asociados y de fijación de la pauta salarial.

La unificación de los obreros gráficos en este sindicato -resultado de la fusión de cuatro asociaciones gremiales preexistentes-, se produjo el 3 de mayo de 1907.⁵⁶ Esta

⁵² *Ibidem*, p. 33.

⁵³ Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino**, *op.cit.*, p. 32.

⁵⁴ Ricardo Falcón, “Aspectos de la cultura del trabajo urbano. Buenos Aires y Rosario (1860-1914)”, *op. cit.*, 1990, pág. 346.

⁵⁵ Ricardo Falcón, **Los orígenes del movimiento obrero (1857-1899)**, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁶ Hasta la constitución de la Federación Gráfica Bonaerense, existían cuatro organizaciones que nucleaban a los obreros gráficos: la Unión Gráfica (socialista), la Federación de las Artes Gráficas (anarquista), la Société des Travailleurs du Livre y la Genossenschaft desBudegswerkes. Esta división no solamente se sustentaba en cuestiones étnicas, sino también en diferencias ideológicas. Las dos sociedades más importantes y representativas del sector, fueron las que respondían al socialismo y al anarquismo, respectivamente. El proceso unificador parece haber marcado el inicio de una nueva etapa. En efecto, la decisión del sindicato de obreros gráficos de no incorporarse a ninguna de las dos Federaciones que nucleaban al conjunto de los trabajadores organizados de la época –la FORA y la UGT– habría sido una expresión de la defensa del principio de autonomía sindical, por encima de los debates ideológicos planteados entre anarquistas, socialistas y *sindicalistas*. Ver informe elaborado por el dirigente gráfico Manuel González en *BDNT*, N° 39, *op.cit.*, pp. 31 a 71.

fecha marcó el inicio de un período de fortalecimiento de la organización gremial. Desde el punto de vista organizativo, otro hito importante en la historia de la Federación, parece relacionarse con la resolución aprobada en asamblea general reunida en los meses de junio y julio de 1911 -luego de arduos enfrentamientos-, que establecía un nuevo Estatuto –inspirado en los principios que orientaban el ABC Sindicalista- y la adopción del sistema centralizado, abandonando el esquema descentralizado originario.⁵⁷ En el nuevo Estatuto, se prescribía la constitución de un fondo de reserva destinado a los obreros en huelga, también se incluía entre sus objetivos establecer las “tarifas de salarios”. Asimismo, se precisaba la proporción de recursos que se destinarían a un conjunto de beneficios para los asociados, materializados en el otorgamiento de algunos subsidios –desocupación, enfermedad, conscripción y fallecimiento-, aspecto que analizaremos con más detenimiento en el Capítulo III.

El 24 de setiembre de 1906, los obreros gráficos nucleados entonces en cuatro sindicatos, presentaron un pliego de condiciones –solicitando reivindicaciones que habían sido planteadas durante el último año- al sector patronal, representado en la Sección Artes Gráficas de la Unión Industrial Argentina.⁵⁸ Como respuesta al petitorio, la mayoría de los industriales del sector, declararon el lock-out por tiempo indeterminado.⁵⁹ Esta decisión parecía responder a un mecanismo empresarial de práctica bastante habitual en la época, particularmente, por parte de quienes pertenecían a la Unión Industrial Argentina. La evidencia empírica muestra en estos años, la adopción de esta herramienta en numerosos conflictos gremiales que involucraban a diversos sectores dentro de la estructura productiva.⁶⁰ Como ya señalamos, la implementación de respuestas uniformes por parte del sector empresarial, reflejaba la existencia de acuerdos previos.

Por su parte, los obreros iniciaron una huelga que se extendió por algo más de un mes. La magnitud de este movimiento, favoreció el inicio de las primeras relaciones

⁵⁷ Ver *BDNT*, N° 39, *op.cit.*, pp. 68 y 69.

⁵⁸ *La acción socialista*, N° 28, octubre 1° de 1906. En diferentes números del periódico sindicalista revolucionario aparecen comentarios sobre el conflicto protagonizado por los obreros gráficos y en relación a los debates posteriores suscitados en oportunidad de la renovación del convenio colectivo de trabajo.

⁵⁹ Aproximadamente unos 49 empresarios acordaron la resolución de lock-out, cifra muy significativa si se tiene en cuenta que la Sección Artes Gráficas de la Unión Industrial Argentina estaba compuesta por 59 industriales, entre los cuales, figuraban los más representativos del sector. Ver Informe elaborado por el dirigente gráfico Manuel González, en *BDNT*, N° 39, *op.cit.*

⁶⁰ En *La Acción Socialista* encontramos con bastante frecuencia referencias a la práctica del lock-out. En el mismo año en que se producía el lock-out en el sector gráfico, pueden consultarse, a modo de ejemplo, las siguientes referencias en relación al tema: *La acción socialista*, N° 13, febrero de 1906, “El lock-out y los sindicatos”; N° 19, mayo de 1906 (huelga de sombrereros); N° 28, octubre de 1906 (huelga de constructores de carros y gráficos); N° 29, octubre de 1906, “El lock-out”.

colectivas obrero-patronales con carácter de estabilidad en el tiempo –en la medida en que se habían fijado mecanismos de renovación periódicos-. En efecto, entre 1907 y 1919, a través de las negociaciones colectivas desarrolladas en la Comisión Mixta Gráfica, que tuvieron como marco el convenio celebrado en el sector, se resolvieron un conjunto de problemáticas relacionadas con condiciones de trabajo y salarios.

Hubo varias propuestas de mediación en el conflicto, provenientes principalmente, de directores de revistas importantes, como *Caras y Caretas*, entre otras. Sin embargo, los empresarios de la industria gráfica mantuvieron una postura inicial renuente a la negociación, alentada por la convicción de una victoria próxima. Asimismo, se manifestaron contrarios a establecer negociaciones directas con los representantes de los gremios involucrados en el conflicto. Esta actitud reflejaba la decisión patronal de no reconocer al sindicato como interlocutor válido en las negociaciones, con el pretexto de que carecía de personería jurídica. La prolongación del conflicto, determinó que gradualmente los patrones fueran aceptando las condiciones impuestas por el pliego.

Por su parte, los obreros en asamblea resolvieron crear un fondo que permitió ayudar a quienes todavía permanecían en huelga.⁶¹ Esta decisión constituyó una respuesta estratégica, frente a la decisión de los patrones de implementar el lock-out, posibilitando la resistencia de los trabajadores que todavía seguían en conflicto. El resultado exitoso que alcanzó la implementación de esta medida estuvo muy vinculado con la experiencia sindical previa de los obreros gráficos acumulada en las décadas anteriores.

No obstante, la ayuda económica para sostener movimientos huelguísticos, constituía una herramienta de uso bastante difundido en el movimiento obrero de la época.⁶² Con este objetivo, se desarrollaron diferentes mecanismos recaudatorios, tendientes a la obtención de los fondos necesarios. Finalmente, el 9 de noviembre el entonces director de la revista “P.B.T.”, Eustaquio Pellicer ofrecía su mediación en el conflicto. Al ser aceptada, propuso la creación de una comisión mixta, integrada por igual número de representantes obreros y patronales. Las negociaciones se llevaron

⁶¹ El mecanismo elegido para recaudar los recursos necesarios destinados al sostenimiento de la huelga, consistió en retener el monto del aumento de sueldo percibido por los obreros que retornaban al trabajo. Ver Informe *BDNT*, *op. cit.*, p. 31.

⁶² Hobart Spalding, **La clase trabajadora argentina (Documentos para su historia – 1890/1912)**, , *op. cit.*, p. 90. En las páginas de *La Acción Socialista* encontramos ciertas referencias sobre la implementación de esta práctica por parte de obreros en huelga, en sectores productivos diversos. Entre otros ejemplos, pueden consultarse: *La acción socialista*, N° 18, mayo de 1906, (huelga de ebanistas), N° 26, set. de 1906 (huelga de marmoleros); N° 28, octubre de 1906 (huelga de gráficos y fosforeros).

adelante con la participación de representantes obreros y patronales, aunque sin la intervención de las organizaciones sindicales, como consecuencia de la decisión patronal de no reconocerlas por carecer de responsabilidad legal.

Algunos días después esta comisión resolvía la creación de una Comisión Mixta Permanente, que tendría como cometido principal vigilar el cumplimiento de lo resuelto en el convenio colectivo celebrado entre las partes, así como solucionar todas las diferencias que pudieran surgir -sean éstas individuales o colectivas- como resultado de la vigencia efectiva de dicho convenio. Para el 20 de noviembre ya se había reiniciado el trabajo en todos los talleres del sector.

Hacia 1915, en el marco de las discusiones por la cuarta renovación del convenio colectivo, los obreros gráficos lograron una importante concesión por parte del sector patronal, teniendo en cuenta las circunstancias de la época. En efecto, considerando que la Federación Gráfica Bonaerense había participado activamente en el proceso de negociación, actuando en los hechos como la única interlocutora, obtuvo hacia 1915 el reconocimiento formal como representante exclusiva del interés obrero, por parte del sector patronal, nucleado en la Sección Artes Gráficas de la Unión Industrial Argentina.⁶³ Esta conquista fue también el resultado de la permanente insistencia de los delegados obreros, en las discusiones previas desarrolladas en la Comisión Mixta Gráfica -encargada de las negociaciones colectivas-, por el reconocimiento de esa Federación. De esta manera, la institución sindical comenzaba a gozar de una autoridad similar, en términos de representación, a la sustentada por la entidad patronal.

El reconocimiento del sector patronal incluía, además, otra prerrogativa. En efecto, las industrias adheridas a la asociación patronal aceptaban -al menos en el marco de las prescripciones aprobadas- la exclusividad de la organización sindical en la regulación de la oferta de mano de obra. Es decir, a partir de la firma de este convenio los patronos, en el momento de incorporar nuevos obreros, se comprometían a considerar solamente aquellos que fueran socios efectivos -es decir, cotizantes- de la Federación. Aunque la implementación de esta cláusula no se habría traducido en un

⁶³ En el art. 1º de las resoluciones aprobadas en las discusiones por la cuarta renovación del convenio colectivo, se prescribía lo siguiente: “La Sección Artes Gráficas de la Unión Industrial Argentina reconoce a la Federación Gráfica Bonaerense (Sociedades Unidas), como la única institución obrera encargada de velar por el cumplimiento de la tarifa de salarios, del reglamento de trabajo y de la integridad de la Comisión Mixta”, en *BDNT*, N° 39, *op.cit.*, p. 51.

cumplimiento estricto por parte del sector patronal, significó un logro importante para los obreros, favoreciendo el fortalecimiento de la organización sindical.⁶⁴

Como contrapartida, la Federación obrera se comprometía a “velar por el cumplimiento” del valor de la “tarifa de salarios” y del “reglamento de trabajo” establecidos por convenio, así como, la continuidad de las negociaciones paritarias desarrolladas en el marco de la Comisión Mixta. El cumplimiento de estos dos requisitos contribuiría, en buena medida, a garantizar la vigencia efectiva de los acuerdos plasmados en el convenio colectivo y su continuidad en el tiempo.⁶⁵

Por último, también la Federación obrera se comprometía a extender las prescripciones contractuales vigentes, particularmente en relación a tarifa de salarios y horarios de trabajo, a todos los obreros del sector –asociados o no a su Federación- que desarrollaran tareas afines a las reguladas en el marco de las negociaciones colectivas.⁶⁶ Específicamente en relación a tarifa de salarios la Federación debía, por todos los medios disponibles, propender a extender los alcances de la normativa vigente también a los trabajadores contratados en establecimientos no adheridos a la Sección Artes Gráficas y, por tanto, no incluidos en el convenio.⁶⁷ Este último aspecto del compromiso sindical constituía, sin duda, un importante reaseguro para los empresarios firmantes, considerando que favorecería una tendencia a la homogeneización de los salarios en todo el sector. De esta manera, podrían evitarse situaciones de competencia con las industrias que no participaran de la firma del convenio, en materia de costos asociados a la mano de obra.

En relación a los comportamientos vigentes en el período analizado, a pesar de algunas excepciones muy circunscriptas a ciertos gremios y sectores productivos, la evidencia empírica nos sugiere la prevalencia de relaciones laborales de carácter individual, carentes de estipulaciones previas sobre condiciones de realización de las tareas y fijación de salarios. Por tanto, en la práctica más habitual, en el momento de contratar a un obrero, el patrón fijaba el monto del salario y las condiciones de trabajo.

⁶⁴ María Silvia Badoza, “Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica. Un estudio de caso: Ortega y Radaelli”, *op.cit.* En este trabajo encontramos un análisis exhaustivo sobre el funcionamiento y la composición de la mano de obra, en uno de los talleres gráficos más importantes de la ciudad de Buenos Aires.

⁶⁵ *BDNT*, N° 39, *op. cit.*

⁶⁶ Ver art. 3°, *Ibidem*, p. 52.

⁶⁷ Ver art. 2°, *Ibidem*, p. 51.

En este sentido, los “reglamentos de fábrica o taller”, tal como lo señalara Alejandro M. Unsain, constituyeron una importante excepción a esta regla general.⁶⁸ Práctica bastante difundida en unidades productivas de mayores dimensiones, constituyeron un avance importante en la materia. En estos verdaderos documentos escritos –en general, cada obrero poseía un ejemplar-, se establecían previamente las condiciones de trabajo y el monto salarial. Aunque eran el resultado de actos unilaterales por parte de los patrones, establecidos sin consensos previos, no pudiendo los obreros discutirlos ni plantear modificaciones antes de su aceptación; sin duda el desarrollo de esta práctica se traducía en un mayor grado de previsibilidad para el obrero, tanto en el desarrollo de sus tareas, como en la percepción de sus ingresos.

Una situación similar puede encontrarse en los documentos elaborados en ocasión de las operaciones de colocación de trabajadores, con la intervención del Registro Nacional de Colocaciones. Constituían verdaderos “compromisos” por escrito donde el patrón estipulaba el salario y las características del trabajo a realizarse; y el mencionado organismo público, al oficiar como intermediario en la operación de colocación, debía inscribir en un registro especial las condiciones a las que se obligaba el empleador en la relación laboral. Entre otras consideraciones, Unsain señalaba lo siguiente:

“El Registro Nacional de Colocaciones ha realizado una buena obra haciendo conocer con todos los detalles posibles, de los obreros contratados, las condiciones del trabajo ofrecidas por los patrones. En muchos casos, al obrero así contratado se le entrega un documento en el que constan, firmadas por el patrón, todas las condiciones relativas al trabajo requerido”.⁶⁹

También las condiciones establecidas en los laudos arbitrales, en la medida que eran la consecuencia de negociaciones colectivas previas, con la participación activa del Estado, pueden ser considerados un antecedente al desarrollo de los contratos colectivos de trabajo. El ejemplo más paradigmático en este período, lo encontramos en el laudo que puso fin a la huelga de 1916, protagonizada por los obreros marítimos, aunque no prescribía mecanismos de renovación periódica, había sido el resultado de acuerdos

⁶⁸ *BDNT*, N° 39, *op.cit.* En esta publicación Alejandro M. Unsain analiza los primeros antecedentes relacionados con los contratos colectivos de trabajo en Argentina.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 9. En relación al tema de las colocaciones, también destacaba la importancia de los contenidos del decreto reglamentario de la Ley N° 9661 de 1915, que exigía que el obrero contratado a través de intermediarios, firmara junto con el agenciero y el empleador, un documento escrito: “compromiso”, en el que debía indicarse el tipo de tarea a realizar, la jornada laboral, el lugar y destino donde debía ejecutarse, salario, condiciones de pago, etc.

previos en los que intervinieron ambos sectores en conflicto con la mediación del Estado.⁷⁰ En relación a la resolución arbitral dictada para el sector marítimo, Unsain resaltaba lo siguiente:

“Bastaría agregarle un término para su vigencia, condiciones de exigibilidad y someterlo a ratificación expresa de patrones y obreros para convertirlo en excelente contrato colectivo de trabajo, dando así condiciones de estabilidad a nuestro transporte por mar”.⁷¹

Un primer intento de alcanzar acuerdos colectivos entre los trabajadores del puerto y el sector empleador, con la participación del Estado -a través del DNT-, tuvo lugar en las gestiones de conciliación desarrolladas en la huelga realizada hacia fines de 1911 y principios de 1912.⁷² Frente a la declaración de huelga, el gobierno nacional intervino. El entonces presidente de la agencia estatal, Julio B. Lezama ofreció su mediación en el conflicto, recibiendo la aceptación por parte de los trabajadores. Sin embargo, el sector patronal rechazó el ofrecimiento oficial, alegando el no reconocimiento de la legitimidad de los sindicatos para negociar las demandas de los trabajadores, por carecer de personería jurídica.⁷³

En oportunidad de la realización de la huelga protagonizada por el personal marítimo en 1916, nuevamente el DNT, a través de su presidente Julio B. Lezama, ofrecía su rol de mediador en el conflicto. La FOM aceptó la propuesta, mientras el sector patronal nucleado en el Centro de Cabotaje Argentino negó la legitimidad del sindicato para representar a los trabajadores del sector. En esta oportunidad, el entonces presidente Yrigoyen ante la negativa de los empleadores, volcó el peso de la autoridad del Ejecutivo en favor de los huelguistas, como un modo de presionar a los exportadores a sentarse a la mesa de negociaciones.⁷⁴ Como resultado de estas gestiones surgía el

⁷⁰ *BDNT*, N° 37, marzo de 1918. Este número está dedicado, principalmente, a la huelga protagonizada por los obreros marítimos de 1916 y a las distintas gestiones oficiales hasta alcanzar el acuerdo. También incluye el texto del laudo arbitral.

⁷¹ *BDNT*, N° 39, *op.cit.*, p.10.

⁷² Jeremy Adelman, “Union and the Limits of Contracts: The Syndicalists in the Port of Buenos Aires, 1911-1921”, Department of History, University of Essex (mimeo).

⁷³ El entonces Ministro del Interior, Indalecio Gómez, también había participado activamente en las gestiones oficiales tendientes a lograr acuerdos colectivos entre las partes en conflicto; luego del fracaso en alcanzar los objetivos planteados, se propuso diseñar un mecanismo estable de negociación colectiva en el puerto, aunque esta iniciativa tampoco alcanzaría concreción. En: Jeremy Adelman, “Union and the Limits of Contracts: The Syndicalists in the Port of Buenos Aires, 1911-1921”, *op.cit.*

⁷⁴ *BDNT*, N° 37, *op. cit.* . Jeremy Adelman, “Union and the Limits of Contracts: The Syndicalists in the Port of Buenos Aires, 1911-1921”, *op.cit.* El desarrollo del conflicto de los trabajadores marítimos de 1916, también puede consultarse en: David Rock, **El radicalismo argentino, 1890-1930**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975; Enrique Garguín, “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916 – 1930”, en José Panettieri (comp.), **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Buenos Aires, 2000; Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, “Estado, empresas, trabajadores y

primer laudo arbitral que involucró las demandas de los trabajadores marítimos, aunque el reclamo estratégico de un tribunal permanente que dirimiera los conflictos en el sector, era indefinidamente postergado.

La vigencia a partir de 1918 de la ley N° 10.550 sobre trabajo a domicilio, propició el desarrollo de discusiones salariales en el marco de verdaderas comisiones paritarias reguladas por el Estado, cuyas decisiones revestían carácter obligatorio para toda la industria de la localidad, constituyendo un antecedente directo en materia de relaciones colectivas de trabajo. La nueva legislación prescribía la intervención activa del DNT en la constitución de las comisiones paritarias encargadas de dirimir los conflictos suscitados en el sector, aspecto que retomaremos en el Capítulo V.

En el sector ferroviario, representado por La Fraternidad —el sindicato que nucleaba a maquinistas y foguistas— y el sector patronal se lograba la firma del primer convenio colectivo de trabajo en setiembre de 1920, en presencia del Ministro de Obras Públicas, quien había favorecido con su gestión las negociaciones previas.⁷⁵ Se convertían así en el segundo sindicato en alcanzar estos acuerdos. Tanto los obreros gráficos como lo ferroviarios integrados a La Fraternidad, respondían a conducciones próximas al ideario socialista.

A principios de 1929, la Unión Ferroviaria de orientación *sindicalista* suscribía con los empleadores organizados en Empresas de Ferrocarriles Particulares, el primer convenio colectivo que regiría las condiciones de trabajo y salarios en el sector.⁷⁶ Por su parte, los trabajadores telefónicos representados por la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos suscribían un convenio colectivo luego de la importante huelga desarrollada en 1929.⁷⁷ Por último, en materia de antecedentes, de acuerdo con la

sindicatos”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo 6, **Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)**, ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

⁷⁵ Ricardo Riguera, **Contrato Colectivo de Trabajo**, *op.cit.* Enrique Garguín, “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916 – 1930”, *op.cit.* Joel Horowitz, “Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una elite obrera”, en Rev. *Desarrollo Económico*, N° 99, Vol 25, octubre-diciembre de 1985. Mónica Gordillo, “La Fraternidad en el movimiento obrero: un modelo especial de relación (1916 – 1922)”, N° 20, CEAL, Buenos Aires, 1988 (Colección: Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea). En relación al importante conflicto protagonizado por los trabajadores agrupados en La Fraternidad en 1912, oportunidad en la que también intervino el poder político, puede consultarse: Juan Suriano, “Estado y conflicto social: El caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, 3° serie, N° 4, segundo semestre de 1991.

⁷⁶ *Crónica Mensual del DNT*, N° 136, Año XII, junio de 1929.

⁷⁷ Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino**, *op.cit.*, Ed. Calomino, Buenos Aires, 1970, Tomo III, pp. 326 a 327. Dora Barrancos, “¿Mujeres comunicadas? Las trabajadoras telefónicas en las décadas 1930-1940”, en VV AA, **Temas de mujeres. Perspectiva de Género**, Universidad de Tucumán, 1998; -----, “Vida íntima, escándalo público: Las telefonistas en las décadas 1930 y 1940”, en **Mujeres en Escena**, V Jornadas de Historia de las Mujeres y Estudios de Género, Santa Rosa, 2000.

información disponible, existen claros indicios sobre el desarrollo de la negociación colectiva también en el ámbito de la provincia de Buenos Aires antes de 1930.⁷⁸

En relación a las posturas asumidas por el socialismo y el sindicalismo revolucionario vinculadas con el surgimiento de los primeros contratos colectivos de trabajo, aparecen algunas diferencias entre ambas corrientes. El socialismo venía defendiendo en forma consecuente desde el Congreso Constituyente del Partido realizado en 1896, la necesidad de crear tribunales mixtos obrero-patronales para dirimir los conflictos laborales, y el reconocimiento legal de las asociaciones obreras, ambas demandas integraban los enunciados del Programa Mínimo.⁷⁹ Con el paso del tiempo, se incorporaba un nuevo reclamo al programa partidario, vinculado con la necesidad de participación de los obreros en la redacción de los reglamentos de trabajo.⁸⁰ En diversos artículos publicados en el período *La Vanguardia*, en forma contemporánea a los acontecimientos vinculados con la huelga en el sector gráfico, encontramos referencias sobre condiciones laborales y salariales de los obreros que se desempeñaban en la actividad, integrados a la Federación Gráfica Bonaerense, aunque no se mencionaba explícitamente la vigencia del contrato colectivo.

Por su parte, el sindicalismo revolucionario manifestó desde sus orígenes una postura contraria al desarrollo de las prácticas arbitrales, y al reconocimiento legal de las asociaciones sindicales por parte del Estado. En relación al contrato colectivo de trabajo, consideraban que constituía una práctica enervante del espíritu combativo que debía sostener la organización sindical en sus relaciones con el sector patronal. Uno de los principales referentes de la corriente *sindicalista* desarrollada en Francia, León Jouhaux se refería al tema -citando a Víctor Griffuelhes-, en los siguientes términos:

“¿Qué es el contrato? Una convención en el transcurso de una lucha entre dos partes contrarias. Como lo ha dicho Griffuelhes, el contrato no hace más que exteriorizar, registrar los resultados obtenidos por la parte más poderosa.

“El contrato no tiene un valor por sí mismo, sino que es el resultado de un esfuerzo. No es la virtud del contrato la creadora de la potencia sindical, sino es la potencia sindical que da al contrato un cierto valor.

⁷⁸ Sobre el particular, las declaraciones que al respecto formulara quien estuvo a cargo de la conducción del Departamento Provincial del Trabajo, iluminan sobre la vigencia de contratos colectivos en el orden provincial antes de 1930. Ver: Orestes D. Confalonieri, “Hacia un Código Argentino del Trabajo”, en *Rev. Hechos e Ideas*, N° 33, Año V, Buenos Aires, julio de 1939.

⁷⁹ Jacinto Oddone, **Historia del Socialismo Argentino**, CEAL, N° 4, T. I, p. 66.

⁸⁰ “Organización, programa y desarrollo del Partido Socialista en la Argentina”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo X, Año 1915

“Entonces, ¿por qué se da tanta importancia a lo que existe solo en virtud de la fuerza de acción de las organizaciones? Lo que sería más lógico y más inteligente, es hacerle entender a los trabajadores que lo que necesitan para obtener mejores condiciones de trabajo es tener fuertes organizaciones. Que exista o no contrato, es el sindicato la mejor garantía de esas mejores condiciones de trabajo”

Concluía sus comentarios con la siguiente afirmación:

“Debemos tratar de que los obreros no vean en el contrato colectivo más que el resultado de sus esfuerzos personales y que no le acuerden más que un valor relativo. Y para que realmente resulte una ventaja el contrato debe ser corto...”⁸¹

La postura contraria a la vigencia de los contratos colectivos de trabajo y del arbitraje obligatorio era ratificada en las deliberaciones de varios congresos celebrados por la CGT francesa, conducida por dirigentes vinculados al sindicalismo revolucionario.⁸²

En buena medida, estos comentarios sintetizan los ejes discursivos de la corriente *sindicalista* local en relación al tema. Sobre el particular, se advierte una crítica recurrente a la conducción socialista de la Federación Gráfica Bonaerense, y al desempeño de la comisión mixta, en oportunidad de las sucesivas renovaciones del convenio colectivo.⁸³ Estos cuestionamientos además de expresar diferencias de criterio, también reflejaban las luchas por el predominio en la conducción del sector gremial. Recordemos que dos dirigentes muy importantes ligados al *sindicalismo*, Sebastián Marotta y Luis Bernard, también se desempeñaban como trabajadores gráficos. En líneas generales, los cuestionamientos del *sindicalismo* apuntaban a resaltar la tendencia de la conducción socialista a fomentar la “democratización” y el “espíritu conciliador y legalista” en las prácticas de la organización sindical, desdibujando el verdadero rol de confrontación que debía sostener con su adversario de clase.

A pesar de este discurso contundente, en los principales congresos obreros de las centrales sindicales conducidas por dirigentes próximos al *sindicalismo*, no se hacía alusión expresa a los contratos colectivos. Sí en cambio, abogaban por el desarrollo de

⁸¹ *La acción obrera*, N° 175, Año VI, febrero de 1911, “El contrato colectivo”.

⁸² La moción contraria a los contratos colectivos de trabajo era aprobada en el Congreso de Amiens (octubre de 1906) y ratificada en el Congreso de Marsella (octubre de 1908) y en el de Toulouse (octubre de 1910). En: Dolléans, Edouard, **Historia del movimiento obrero (1871-1920)**, Tomo II, Eudeba, 1957, pp. 168 – 169.

⁸³ En: *La acción socialista*, N° 80, Año IV, enero 1° de 1909; *La acción obrera*, N° 175, Año VI, febrero de 1911; N° 101, Año VII, agosto 26 de 1911; N° 214, Año VII, enero 13 de 1912; N° 216, enero 27 de 1912; N° 266, Año VIII, enero 25 de 1913; N° 337, Año IX, junio 20 de 1914; N° 338, Año IX, junio 27 de 1915; N° 341, Año X, julio 18 de 1914; N° 354, Año X, diciembre 12 de 1914.

las federaciones nacionales por rama de actividad, como un elemento clave para el fortalecimiento sindical, aspecto que favorecería la eficacia de las reivindicaciones inmediatas y el tránsito hacia la transformación radical de la sociedad.⁸⁴ Este último objetivo vendría de la mano del dominio por parte del sindicato de la fábrica capitalista, a través del control obrero de la producción en los lugares de trabajo. El tránsito hacia la emancipación definitiva, solamente podría alcanzarse con el desarrollo de la organización gremial, requisito que encontraría en las grandes federaciones nacionales una vía estratégica para su concreción.

Precisamente, en el sector transportes, Francisco García en la FOM (1910) y Francisco Rosanova en la FOF (1912), ambos dirigentes vinculados con el ideario *sindicalista*, condujeron las primeras federaciones organizadas por rama de actividad en la segunda década del siglo, en correspondencia con los postulados defendidos por esta corriente ideológica. En este aspecto aparece una línea de tensión entre el discurso y las prácticas gremiales del *sindicalismo*. En efecto, si consideramos que los gremios del transporte estuvieron entre los primeros en aceptar la práctica de la negociación colectiva con la participación activa del Estado como mediador en los conflictos planteados con el sector patronal, suscribiendo en forma temprana convenios colectivos vinculados con condiciones de trabajo y salarios, se pone en evidencia un marcado contraste con las reivindicaciones discursivas sustentadas por este sector ideológico.⁸⁵ En relación a este tema aparecerá la más importante contradicción entre postulaciones ideológicas y praxis sindical en los sectores vinculados con el sindicalismo revolucionario.

⁸⁴ Ver resoluciones del IX Congreso de la FORA, en: *La organización obrera*, N° 1, segunda época, mayo 1 de 1915.

⁸⁵ En relación a los obreros del puerto y su aceptación de la negociación colectiva con la participación del Estado, en el conflicto suscitado hacia fines de 1910 y principios de 1911, puede consultarse: Jeremy Adelman, "Union and the Limits of Contracts: The Syndicalists in the Port of Buenos Aires, 1911-1921", *op.cit.*

Capítulo III

El paro forzoso

1. Estado de la cuestión

El fenómeno del paro forzoso ha sido escasamente abordado desde una perspectiva historiográfica. Entre otras razones, esta carencia puede ser explicada en relación a algunos de los supuestos subyacentes sobre este singular período de la historia argentina, asociados al excepcional crecimiento experimentado por la economía primaria exportadora entre 1880 y 1914 y, al mismo tiempo, a la imagen de una escasez crónica de mano de obra que aseguraba el predominio de una situación de pleno empleo, a pesar de los desajustes que comenzaba a experimentar el mercado de trabajo con el cambio de siglo. Además de las consecuencias negativas de las crisis económicas en el nivel del empleo, que en los años que coincidieron con la Primera Guerra Mundial se tradujo en un escenario de desempleo masivo, existen indicios que dan cuenta del paro forzoso como un fenómeno recurrente, que afectaba en forma transitoria a diferentes ramas de la producción industrial y, particularmente, a las tareas vinculadas con la recolección de las cosechas.

En esta línea temática se encuentran los trabajos precursores de José Panettieri en relación a la desocupación obrera. El autor aborda específicamente el problema del paro forzoso durante la etapa de la agroexportación en tres trabajos referenciales.¹ Una de las preocupaciones centrales presente en estas investigaciones apunta a resaltar la estrecha vinculación existente entre el fenómeno de la desocupación obrera y las condiciones de vida de los trabajadores.

¹Estos tres trabajos están incluidos en: José Panettieri, **Ayer y hoy: Desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, febrero de 1997. Nos referimos a: “El paro forzoso en la Argentina agroexportadora; Desocupación, Subocupación, Trabajo Estacional, Trabajo Intermitente. De la crisis del ’90 a la Primera Guerra Mundial”; y “Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)”.

En *El Paro Forzoso en la Argentina Agroexportadora* el autor analiza las diferentes causas de la desocupación, señalando la relación existente entre crisis económica y deterioro en el nivel del empleo. También examina otros factores desfavorables para la ocupación asociados en buena medida a ciertos sectores productivos específicos. En este trabajo aparece el fenómeno del paro forzoso como un problema frecuente, acentuado por las sucesivas crisis económicas que acompañaron el funcionamiento del modelo agroexportador.

En el segundo trabajo: *Desocupación, Subocupación, Trabajo Estacional, Trabajo Intermitente. De la crisis del '90 a la Primera Guerra Mundial*, el autor profundiza algunas líneas de análisis relacionadas con la desocupación desarrolladas en el informe anterior. Particularmente, retoma algunos aspectos del debate internacional, coincidentes con la realización en París del Congreso sobre el paro forzoso en 1910. El autor revisa los principales ejes de discusión planteados en el ámbito local como reflejo de los debates internacionales. Asimismo también retoma y desarrolla más extensamente algunas consideraciones sobre las diferentes causas de la desocupación que determinaban a su vez, variadas formas de trabajo según sector de actividad. En esta línea de preocupaciones, analiza dos sectores caracterizados por el trabajo estacional y el intermitente, específicamente la industria de la construcción y de la confección y el vestido. Se esbozan aquí los primeros antecedentes sobre el trabajo a domicilio, tema del que no ocuparemos en el Capítulo V.

Por último, en: *Paro Forzoso y Colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)*, el autor analiza las características generales de la crisis de Wall Street y su repercusión en la economía argentina; prestando particular atención al comportamiento del mercado de trabajo y a las principales medidas que toma el Estado para combatir la desocupación. En esta oportunidad, el autor centra su atención en dos iniciativas particulares, el censo de desocupados realizado en 1932 y la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación dos años después, mencionando sus principales objetivos. También aborda el problema de la colocación obrera, revisando los principales antecedentes legislativos en la materia. Sin embargo, queda como tarea pendiente recuperar en el análisis las funciones desarrolladas efectivamente por el Registro Nacional de Colocaciones desde su creación en 1913, cuestión que desarrollaremos en el Capítulo IV.

En líneas generales, estos tres trabajos no incluyeron un análisis que de cuenta de la evolución del desempleo a partir de 1914, con el objetivo de avanzar en una

perspectiva de más largo plazo, que permita un ejercicio comparado tendiente a lograr una mayor profundización en el análisis del fenómeno del paro forzoso característico del modelo agroexportador, problemática de la que no ocuparemos en el presente Capítulo.

En una investigación más reciente, Panettieri retoma alguna de sus preocupaciones vinculadas con el mercado de trabajo.² Sin embargo, en esta ocasión prioriza en su análisis la evolución de un conjunto de variables económicas y su incidencia en el desempeño de la economía argentina; desde los orígenes del modelo agroexportador, avanzando hasta los inicios de la segunda Guerra Mundial. Una de las preocupaciones centrales que atraviesa este trabajo, apunta a señalar la vinculación existente entre el carácter vulnerable de la economía argentina –condicionada fuertemente por las cambiantes condiciones de su sector externo- y las variaciones en el nivel del empleo y en la calidad de vida de los trabajadores. Sin embargo, en su análisis sobre el comportamiento del mercado laboral, no aparece el problema de la desocupación como centro de interés específico.

En el trabajo de Eduardo Zimmerman: *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*, se analizan las respuestas estatales al problema del desempleo generalizado registrado en la coyuntura económica que coincide con el estallido del conflicto bélico, en un título dentro del Capítulo que abarca temáticas más generales relacionadas con las diferentes propuestas de los sectores dirigentes a la “cuestión obrera”.³ En relación al problema del desempleo, además de las respuestas implementadas por el Poder Ejecutivo, se analiza con especial atención la visión sustentada por los dirigentes vinculados al catolicismo social, en relación al problema del paro forzoso. Sin embargo, en este trabajo no se hace referencia a la postura del socialismo y del *sindicalismo*, ni se analizan sus prácticas gremiales en relación al fenómeno del desempleo, aspecto que consideramos en el presente Capítulo. Por otra parte, la investigación de Zimmerman concluye en el año 1916, no dando cuenta de la evolución posterior del problema del paro forzoso, ni del funcionamiento del Registro Nacional de Colocaciones; aunque sí se ocupa del proceso de constitución del Departamento Nacional del Trabajo y de los primeros años de su trayectoria.

² “A manera de introducción: Ciclo económico, comercio exterior y mercado de trabajo”, en José Panettieri, J., **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Bs. As., 2000, págs. 11 a 30.

³ Eduardo Zimmerman, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, Ed. Sudamericana – Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1994, Capítulo IX: “Respuestas a la ‘cuestión obrera’ (II)”, pp. 193 a 213.

En un trabajo anterior ya hemos incursionado en esta temática, a partir de la elaboración de un artículo referido al período que coincide con el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, en el que nos ocupamos de las primeras iniciativas del Estado oligárquico frente al fenómeno de la desocupación masiva.⁴ Asimismo, también reflexionamos en torno a las principales respuestas esbozadas desde la dirigencia *sindicalista* en relación a esta problemática. Sin embargo, esta primera aproximación al tema constituyó un punto de partida, no dando cuenta de un conjunto de problemas cuyo abordaje debía incluir necesariamente un período de tiempo más extenso, así como también, la incorporación de nuevas variables que favorecieran una visión más compleja de la temática en cuestión.

Las investigaciones que se ocuparon de analizar las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo durante la etapa de la agroexportación, en los años que coinciden, en parte, con nuestro período de estudio, no abordaron el problema de la desocupación como un centro de interés específico.⁵ Nos referimos en primer lugar al *Progreso Argentino* de Roberto Cortés Conde, quien dedica la primera parte del capítulo más importante de su obra, al análisis del proceso de constitución y a la lógica de funcionamiento del mercado de trabajo y su relación con las variaciones experimentadas en los precios de los salarios por sector de actividad.

Las características descriptas por el autor, a partir de los análisis efectuados por Alejandro E. Bunge, ponen en evidencian la existencia de un mercado de trabajo con una demanda excedente hasta fines del siglo XIX, que se transforma en uno de oferta excedente al despuntar el nuevo siglo. A pesar de estas fluctuaciones, su argumentación tiende a resaltar el predominio de un mercado de trabajo equilibrado, capaz de producir ajustes automáticos debido, principalmente, a la respuesta elástica de la oferta de mano de obra -regulada en buena medida por la pronta afluencia o retracción de los flujos migratorios-, conforme la evolución de los indicadores económicos locales.

Cuando los ajustes no se producían en forma inmediata y la oferta superaba la demanda –situación que comenzó a ser más frecuente desde fines de la primera década-, asomaba la desocupación, aunque siempre es descripta como transitoria. En poco tiempo la retracción del flujo inmigratorio, así como el carácter inelástico de la demanda

⁴ Maricel Bertolo, “Estado y movimiento obrero frente al problema de la desocupación (1914-1917)”, en rev. *Avances del Cesor*, Fac. de Humanidades y Artes – U.N.R., 1999.

⁵ Roberto Cortés Conde, *El progreso argentino (1880-1914)*, Sudamericana, 1979; y Ofelia Pianetto, “Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1890-1922”, en *Desarrollo Económico*, N° 94, vol. 24, julio-setiembre 1984.

–fuertemente influenciada por los requerimientos de la actividad agrícola-, tendían a reestablecer el equilibrio.

Esta explicación apunta a demostrar que la situación favorable en los niveles del empleo, habría incentivado la existencia de salarios altos, factor que se plantea como decisivo en la atracción de trabajadores europeos -particularmente italianos-. Como es señalado por Mirta Lobato y Juan Suriano, a partir de la cuantificación de algunas de las variables que dieron sustento al mercado laboral en la Argentina agroexportadora, el análisis de Cortés Conde expresa una perspectiva más optimista sobre la situación de los trabajadores durante el proceso de la inmigración masiva, en relación a la postura sustentada por otros autores, entre ellos, José Panettieri cuya descripción basada en datos cualitativos, resalta los aspectos negativos que el proceso inmigratorio introdujo en el escenario laboral de la época.⁶

Por su parte, Cortés Conde describe los desajustes como situaciones coyunturales, fácilmente compensables, principalmente por la respuesta elástica de la oferta de mano de obra. En esta línea interpretativa, no aparecen dimensionadas las diversas manifestaciones de la desocupación, en buena medida, ocasionadas por el acentuado componente de estacionalidad que caracterizó la demanda de empleo en la época, situación que afectó los ingresos de los trabajadores en su conjunto –incluidos varones y mujeres-.

De acuerdo con las explicaciones esgrimidas por el autor, el siglo XIX se caracterizó por una oferta de mano de obra escasa y dotada de muy poca flexibilidad en sus respuestas, en términos de adaptabilidad ocupacional y desplazamientos geográficos, en los inicios de la agroexportación. Este escenario comienza a transformarse en la medida que avanza la segunda mitad del siglo, a partir de un mayor grado de movilidad territorial por parte de la mano de obra, se iniciaba un desplazamiento entre provincias en busca de mejores oportunidades laborales, orientado hacia lugares donde existía demanda de empleo y, por tanto, se ofrecían mejores salarios. En los argumentos de Cortés Conde, el trazado ferroviario constituyó un factor fundamental que facilitó el traslado de la mano de obra, ofreciendo un servicio de bajo costo, mayor regularidad, seguridad y frecuencia.

⁶ Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano, “Trabajadores y movimiento obrero: entre la crisis y la profesionalización del historiador”, en rev. *Entrepasados*, Nº 4 y 5, año III, Buenos Aires, fines de 1993. Este trabajo incluye un extenso recorrido historiográfico y, en relación a la investigación de Cortés Conde y Panettieri, analiza las perspectivas de ambos autores y sus conclusiones sobre los resultados del proceso de inmigración masiva registrado desde fines del siglo XIX.

La creciente expansión de la actividad económica dejó al descubierto la escasez de la mano de obra local, requiriendo la incorporación de miles de nuevos trabajadores, a partir del proceso de inmigración masiva registrado en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX. Según sus descripciones, la nueva configuración del mercado de trabajo se caracterizó por una respuesta mucho más elástica por parte de la oferta de mano de obra. Nuevamente, en las explicaciones del autor, aparece el factor tecnológico favoreciendo una mayor movilidad de la mano de obra, a través de un sistema de transporte ultramarino, de bajo costo, rápido, regular y seguro. Surge en este contexto la figura del trabajador golondrina, impulsado a participar en las cosechas realizadas en ambos hemisferios, permitiendo un rápido ajuste a los requerimientos estacionales de la demanda de empleo característica de la agroexportación.

El aspecto más novedoso de este escenario, se vinculó con la disponibilidad excepcional de mano de obra, que encontraría una pronta respuesta en la demanda de empleo, contribuyendo a una expansión inédita del proceso económico en su conjunto. Si bien esta realidad tan favorable se modifica a partir de la primera década del siglo XX, convirtiéndose en un mercado cuya oferta de mano de obra comienza a superar la evolución de la demanda, según la opinión del autor, es capaz de realizar con bastante rapidez los ajustes necesarios.

Un factor adicional que favoreció este proceso fue el alto porcentaje de jornaleros y peones -entre un 20 y un 30 por ciento del total-, personal sin especialización y con alta movilidad ocupacional, que oscilaba entre el sector primario y el secundario, sin insertarse en forma definitiva. Esta característica contribuyó a dotar de una mayor elasticidad a la oferta de mano de obra. Siguiendo con el análisis del autor, la gran disponibilidad de mano de obra, también pudo haberse convertido en un factor negativo para el nivel del empleo en las coyunturas económicas desfavorables, sin embargo esta situación no parece haber alcanzado proporciones demasiado graves en el período analizado. La posibilidad de una rápida contracción del flujo inmigratorio frente a un ciclo económico desfavorable y el bajo nivel de incidencia que experimentaba en estas coyunturas la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector agrícola, aparecían en las explicaciones de Cortés Conde como los dos factores principales que contribuyeron al equilibrio en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Como resultado de este análisis concluía que los problemas de ajuste entre oferta y demanda de trabajo nunca llegaron a generar situaciones demasiado graves, como

resultado de la constante expansión de la agricultura hasta la Primera Guerra Mundial, factor que aseguraba el nivel del empleo. Siguiendo con esta línea interpretativa, tampoco se menciona el carácter generalizado de la desocupación que duplicaba su nivel ya en el año 1914, alcanzando un valor próximo al 20 por ciento hacia 1917, variable cuya evolución analizamos en el presente capítulo. La existencia misma del fenómeno de la desocupación masiva, plantea algunos interrogantes sobre varios de los supuestos esbozados en el trabajo de Cortés Conde.

A pesar de la ausencia de información sistemática y regular acerca de la evolución en los niveles del desempleo, diferentes manifestaciones reflejadas en algunas fuentes de la época, sugieren la existencia del paro forzoso como un problema bastante difundido en diversos sectores productivos, como resultado de un conjunto de factores. Entre los más importantes, las sucesivas crisis económicas, el carácter estacional de la demanda de mano de obra, el predominio de formas de contratación de los trabajadores de carácter transitorio, las deficiencias en la distribución de los brazos entre el ámbito rural y el urbano, y también en el interior de la misma ciudad de Buenos Aires. Este último aspecto, dificultaba el encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra, posibilitando la convivencia de situaciones de desocupación con demanda creciente de mano de obra en determinadas actividades productivas.

El trabajo de Alejandro E. Bunge citado por el autor, aunque hacía referencia a la existencia de desequilibrios en el mercado laboral registrados en la segunda década del siglo, mencionando también el importante crecimiento de la desocupación verificado en 1916, su análisis llegaba hasta ese año, no dando cuenta de la evolución del paro forzoso registrada antes y durante la crisis económica.⁷ Las estimaciones realizadas por Bunge sobre el comportamiento anual de la desocupación, fueron publicadas con posterioridad por la *Revista de Economía Argentina*, más precisamente, desde fines de la segunda década, aunque esta fuente no aparece citada en el trabajo elaborado por Cortés Conde.

En relación al tema del trabajo femenino, consideraremos más en detalle algunas de las reflexiones presentes en la investigación de Cortés Conde. En particular, cuando el autor analiza la demanda de empleo, compara los datos de los ocupados registrados en los censos nacionales de población realizados en 1895 y 1914, estimando la

⁷ El análisis presente en el trabajo de Bunge, citado por el autor, inspiró en buena medida algunas de sus interpretaciones en relación al comportamiento del mercado de trabajo de la época. Ver. Alejandro E. Bunge, "La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo", en rev. *Estudios*, Tomo XII, Año VI, enero -junio de 1917, Buenos Aires, pp. 81 a 100.

proporción de los trabajadores con profesión y sin ella. Una de las conclusiones a las que arriba el autor apunta a señalar que en ese período, la mayor proporción de los trabajadores sin profesión eran mujeres, quienes por lo general realizaban tareas domésticas, correspondiendo entonces las situaciones de desempleo a la mano de obra masculina.

En primer lugar, como lo evidenciaron un conjunto de investigaciones posteriores, vinculadas al trabajo femenino, las mujeres integraban en una proporción creciente la oferta de trabajo, particularmente observable desde fines del Siglo XIX, según analizamos en el Capítulo I. En segundo lugar, también las afectaba el fenómeno del paro forzoso cuando participaban en el mercado de trabajo. El ejemplo más ilustrativo en este sentido lo constituye el trabajo a domicilio, modalidad laboral bastante difundida en la época que contaba con una importante presencia femenina. Se trataba de actividades desarrolladas como trabajo asalariado, en condiciones de mayor precariedad desde el punto de vista de los ingresos percibidos y de la enorme extensión de la jornada laboral involucrada, que padecían con bastante frecuencia las consecuencias negativas del paro forzoso, según analizaremos en el Capítulo V.

Si consideramos los datos relevados por el Censo Comercial e Industrial realizado en 1913 en la Capital Federal, verificamos que sobre un total de 264.262 personas ocupadas, aproximadamente un 15 por ciento correspondía a mujeres trabajadoras.⁸ Además, alrededor del 13 por ciento del total de los ocupados, se desempeñaba como “trabajadores fuera del establecimiento” en los rubros relacionados con la confección de ropas y calzados, proporción que podría identificarse con el trabajo a domicilio. Cabe aclarar que del conjunto de los trabajadores que integraban esta categoría, el 56 por ciento correspondía a mujeres trabajadoras.

Desde otra perspectiva, y persiguiendo diferentes objetivos, el segundo trabajo vinculado con el funcionamiento del mercado laboral corresponde a Ofelia Pianetto.⁹ En esta investigación encontramos algunos matices interpretativos en relación al problema de la desocupación, frente a las explicaciones esgrimidas por Cortés Conde. La autora analiza centralmente las variaciones en el nivel ocupacional como factor que favorece o dificulta el desarrollo de la organización sindical y las luchas reivindicativas. Reflexiona en torno a las vinculaciones existentes entre el funcionamiento del mercado

⁸ Censo Comercial e Industrial de la República Argentina. Boletín N° 20. Capital Federal, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura, 1914. Los porcentajes expresados corresponden a una elaboración propia, a partir de los datos del Censo.

⁹ Ofelia Pianetto, “Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1890-1922”, en Rev. Desarrollo Económico, N° 94, V. 24, (julio-setiembre 1984), pp. 297 a 307.

de trabajo y las posibilidades de acción sindical por parte del movimiento obrero organizado.

En las reflexiones de Pianetto aparecen ciertas similitudes en el análisis sobre la dinámica del mercado de trabajo vigente en el período de la agroexportación, en relación a la investigación de Cortés Conde -hecho que podría, en principio, ser atribuido a la utilización de algunas fuentes comunes a ambos trabajos-. Sin embargo, en el análisis de Pianetto la problemática del paro forzoso tiene mayor presencia, sobre todo en relación a la desocupación masiva registrada en los años que coincidieron con el conflicto bélico. La autora advierte la situación de deterioro progresivo en las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo desde la primera década del siglo XX, como una realidad que comienza a mostrar signos de convertirse en un problema difícil de ser revertido en el corto plazo. De acuerdo con esta línea interpretativa, analiza el desarrollo de la Primera Guerra como un factor desencadenante, que exacerbó las tendencias negativas del mercado laboral presentes en los años anteriores, produciendo una situación de desocupación generalizada.

2. Diferentes causas de la desocupación

El primer estudio realizado en el país en relación al problema del paro forzoso fue elaborado por Manuel Gálvez luego de su participación, como delegado enviado en representación del gobierno nacional, en la Conferencia Internacional sobre el Desempleo realizada en París en 1910. A su regreso publica un extenso trabajo donde informa las principales conclusiones sobre los diversos mecanismos de lucha contra el paro forzoso, dedicando una sección al caso argentino.¹⁰

Como parte integrante de este Informe, se encuentran los resultados de la primera encuesta realizada en el país hacia el año 1912, en la que son consultados destacados especialistas de diversa pertenencia ideológica, y también la Unión Industrial Argentina.¹¹ Las diversas opiniones dan cuenta del primer debate en el país,

¹⁰ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, en *BDNT*, N° 22, febrero 28 de 1913, pp. 383 a 397.

¹¹ Un análisis exhaustivo en relación a la encuesta de Gálvez, puede encontrarse en: José Panettieri, "Desocupación, subocupación, trabajo estacional, trabajo intermitente. De la crisis del '90 a la Primera Guerra Mundial", en J. Panettieri, *Ayer y hoy: desocupación y subocupación*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997, pp. 90 a 101. También en: Eduardo Zimmermann, **Los liberales reformistas. La**

vinculado con el problema del desempleo, cuestión que analizaremos con más detenimiento en el Capítulo IV. Esta primera investigación, además de constituir un antecedente inspirador de futuras iniciativas en la materia, expresó un reconocimiento explícito sobre la existencia del fenómeno de la desocupación en el país, aspecto en el que coincidieron todos los consultados.

Hasta ese momento, tal como es reseñado por Gálvez, en general prevalecía la idea de que existía alguna forma de “paro colectivo”, a semejanza de lo que ocurría en los países más industrializados de Europa y en Estados Unidos. En el ámbito local, la desocupación era también frecuentemente asociada a crisis económicas, situación excepcional en la que los trabajadores pasaban largos períodos de tiempo sin encontrar ocupación.

De acuerdo con la opinión de Gálvez, cuando la inactividad se prolongaba por un año o más, no debía ser considerada estrictamente paro forzoso, para tal situación proponía como remedio la asistencia y la beneficencia. Según su perspectiva, el fenómeno del paro forzoso se vinculaba específicamente con “ese período de dos o tres semanas o de dos o tres o cuatro meses, generalmente, en los cuales el profesional válido no encuentra ocupación”.¹²

Esta primera aproximación al fenómeno de la desocupación, significó un avance importante para la época. En Argentina era bastante poco conocida la existencia del paro forzoso, siendo generalmente asociado a una falta de voluntad para encontrar ocupación, por parte de quienes lo padecían, en un país caracterizado por una crónica escasez de brazos en relación a las tareas rurales, particularmente, a aquellas vinculadas con la recolección de los cereales. Esta característica de funcionamiento del mercado de trabajo de la época, favoreció la ignorancia del problema. Asimismo, prevalecía la idea de que la Argentina agroexportadora era un país rico, dotado de una enorme abundancia de recursos naturales que se distribuían a lo largo de su extensa geografía, particularmente visible en el área pampeana, con una acentuada escasez poblacional, escenario que dificultaba el reconocimiento de la existencia de la desocupación como un fenómeno recurrente y bastante difundido en diversas actividades productivas.

La imagen de optimismo era también reflejada en las opiniones que esgrimiera Adolfo Posada en 1911, agudo observador de la realidad argentina, en el momento de

cuestión social en la Argentina (1890-1916), Ed. Sudamericana – Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1994, pp. 202 – 203.

¹² **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, p. 384.

analizar las diversas razones de la enorme afluencia de inmigrantes europeos.¹³ Además de otras causas que explicaban la preferencia por el suelo argentino, Posada describía la siguiente situación:

“En la atmósfera flota la idea de que no se necesita más que una cosa para elevarse: *trabajar*. Domina allí el supuesto de que, quien busca trabajo lo encuentra, que el que trabaja tiene remuneración, y de que el trabajo es de tal manera fecundo, a causa de la marcha general creciente de la riqueza de la Argentina, que todo el que llega se pone en situación de convertirse en capitalista”.

Al mismo tiempo, advertía sobre la otra mirada posible en relación a la realidad del país:

“Naturalmente, hay en esto su buen fondo de leyenda, que se mantiene porque se habla sobre todo del que vence, del que triunfa, y se olvida a las víctimas numerosas que quedan en el campo de la lucha...” (...)

En esta misma dirección, interpelaba al Estado con las siguientes reflexiones:

“Quizá lo más sensato, desde la esfera del gobierno, sea tener conciencia de que la leyenda existe y desvanecerla en lo que tenga de leyenda, y, en todo caso, utilizar las condiciones que su acción produzca para generar favorables efectos, al modo como una política inteligente lo ha conseguido en otros pueblos”.¹⁴

En el movimiento obrero de la época, particularmente, los socialistas fueron quienes se ocuparon regularmente del tema del paro forzoso en las páginas de su periódico *La Vanguardia*, reconociendo su existencia y vinculándolo estrechamente con el fenómeno inmigratorio; ambas cuestiones eran asociadas a un deterioro en las condiciones de vida y salarios de los trabajadores.¹⁵

En esta misma línea de preocupaciones, también provino del socialismo la iniciativa de constituir una Cámara de Trabajo, la primera en América del Sur, inaugurada el 29 de enero de 1905 en la ciudad de Buenos Aires, bajo el auspicio de la Unión General de Trabajadores.¹⁶ La creación de este organismo, además de otros cometidos, perseguía como uno de sus objetivos prioritarios, la organización de una

¹³ Adolfo Posada, “La República Argentina desde el punto de vista agrícola”. Conferencia pronunciada el 12 de marzo de 1911 en la Asociación de Agricultores de España, en: *BDNT*, N° 18, setiembre 30 de 1911, pp. 752 a 759.

¹⁴ *Ibidem*, (el subrayado es original).

¹⁵ Entre otros, pueden consultarse: *La Vanguardia*, Año VIII, N° 33, Año VIII, agosto 17 de 1901; N° 44, noviembre 2 de 1901; Año X, N° 34, agosto 22 de 1903; Año XI, N° 1, enero 7 de 1904; Año XI, N° 37, setiembre 10 de 1904; N° 43, octubre 22 de 1904; Año XII, N° 21, setiembre 24 de 1905; Año XIII, N° 37, enero 11 de 1906; Año XIV, N° 344, enero 6 de 1907; N° 373, febrero 9 de 1907; N° 493, marzo 16 de 1907; N° 416, marzo 31 de 1907; N° 417, abril 2 de 1907; N° 418, abril 3 de 1907.

¹⁶ *La Vanguardia*, Año XII, N° 4, enero 28 de 1905, “La Cámara de Trabajo”.

oficina de colocaciones en el ámbito gremial, que proporcionaría ocupación a los obreros desocupados. Asimismo, se proponía la tarea de socorrer a los “sin trabajo”, a través del establecimiento de un subsidio, considerado como “el pago de una deuda de solidaridad contraída por los sindicatos”, como un intento de reemplazar el “carácter deprimente de la limosna” que era provista por distintas instituciones de la “burguesía”. Como veremos con más detenimiento en el Capítulo IV, se trató de una experiencia muy corta en el tiempo, si bien pudo desarrollar actividades orientadas a la intermediación laboral –aspecto que se refleja en *La Vanguardia*, a través de la publicación de avisos vinculados con la oferta de mano de obra-; sin embargo, no encontramos información que diera cuenta de la implementación efectiva del mencionado seguro de desempleo.

Las opiniones vertidas por Manuel Gálvez en relación al tema, confirman algunas de nuestras afirmaciones:

“Salvo los socialistas y uno que otro espíritu investigador y estudioso, todo el mundo afirma que el paro forzoso no existe en este país. Arguyen que las condiciones económicas de la Argentina son distintas aquí que en Europa: que los que aseguramos la existencia actual del fenómeno generalizamos a nuestro país hechos reales en Europa; y sobre todo que aquí jamás falta trabajo. Como se ve, trátase de argumentos dogmáticos y no de cifras”.¹⁷

En la segunda década del siglo, más precisamente a partir de 1914 irrumpe el fenómeno de la desocupación masiva con características inéditas hasta ese momento, luego de que la situación del empleo mostrara signos evidentes de deterioro, ya desde hacía algunos años. En este nuevo contexto, como veremos, los distintos actores involucrados en la problemática se ocuparán regularmente del tema, promoviendo el diseño de diferentes respuestas. La encuesta realizada por Gálvez, constituyó el primer documento escrito, avalado por los principales referentes de la época, que reflejó la existencia del paro forzoso en la Argentina de la agroexportación.

Es en este nuevo contexto que la dirigencia vinculada al sindicalismo revolucionario comenzaba a referirse a los obreros desocupados. Desde los inicios del año 1913 aparecen con cierta recurrencia en las páginas de *La Acción Obrera* menciones que dan cuenta de despidos de personal en diferentes actividades. Probablemente, el primero de los artículos que analiza el problema del desempleo desde

¹⁷ *Ibidem*, p. 383 (*sic*).

una perspectiva ideológica, es publicado en el periódico *sindicalista* el 22 de marzo de ese año.¹⁸ A partir de entonces, el tema empieza a ser abordado con bastante frecuencia.

Retomando nuestro análisis sobre la encuesta, las interpretaciones fueron variadas en cuanto a las diferentes causas que originaban alguna forma de desocupación y, también en relación a las posibles soluciones.¹⁹ Del análisis de las diferentes opiniones, deducimos la existencia de diversas modalidades de paro forzoso que afectaban a una amplia gama de actividades, tanto urbanas como rurales, y respondían a una variedad de causalidades. Asimismo, en ocasiones podían coexistir en una misma actividad diversas manifestaciones de la desocupación.

De acuerdo con las respuestas de los encuestados existía el “paro colectivo”, también conocido como “paro industrial”, vinculado con diversos factores coyunturales que afectaban al proceso productivo. Presentaba similares características de las registradas en los países con mayor desarrollo industrial. Podía ser motivado por diferentes causas –incorporación de nueva tecnología, factores ligados a la demanda de sus productos, modificaciones en la organización del trabajo, etc.-. Además de otras opiniones coincidentes, la respuesta que brindó la Unión Industrial Argentina, fue de singular importancia para confirmar la existencia de este tipo de paro forzoso en la industria nacional.

El Informe también reflejaba la existencia de un forma de “paro periódico” vinculado con casi todos los sectores productivos y de servicios, que se expresaba en una demanda de mano de obra sujeta a un fuerte componente de estacionalidad. Esta particular característica se encontraba bastante difundida en diversas tareas, tanto las relacionadas con las actividades urbanas –más frecuente en el caso de la industria de la construcción y del transporte-, como con las que se derivaban del ámbito rural.

La industria gráfica constituía un ejemplo, en el que podían superponerse diversas formas de paro forzoso. El paro industrial ocasionado, entre otras razones, por la incorporación de una nueva tecnología ahorradora de mano de obra –como la introducción de las linotipos, etc.- También el paro periódico o estacional, que podía deberse a diferentes factores. Según lo señalado en el Informe, uno de ellos tenía lugar cuando las principales casas de comercio habían finalizado con la impresión de sus catálogos.

¹⁸ *La Acción Obrera*, N° 274, Año VIII, marzo 22 de 1913, “La desocupación”.

¹⁹ En relación a las diferentes causas de la desocupación, puede consultarse: José Panettieri, “El paro forzoso en la Argentina Agroexportadora”, *op. cit.*

En relación a esta actividad, Gálvez citaba el caso de un obrero gráfico desocupado en la ciudad de Buenos Aires, resaltando las dificultades que con bastante frecuencia debía padecer en la búsqueda de un nuevo empleo:

“Supongamos que un tipógrafo ha sido despedido: lo primero que hará será averiguar entre sus conocidos y en su gremio, si alguna imprenta necesita un obrero. Si ha sido despedido en épocas en que la cantidad de trabajo ha disminuido, lo probable es que no encuentre ocupación fácilmente. Este hombre, pues, pasará toda una semana buscando trabajo. En alguna casa tal vez le digan que en la semana próxima podrán colocarle: que vuelva tal día. El tipógrafo habrá visto en las agencias de colocación, quizás en algún aviso de un diario que en tal pueblo de la provincia se precisa un agricultor. Bien: pongámonos en su caso. ¿Puede pensar este hombre en aceptar el oficio de agricultor? Antes de pensarlo siquiera, continuará buscando empleo en su profesión. Y pensará con razón que aunque pierda 15 días más, saldrá siempre ganando si consigue un empleo cuyo oficio conoce.” (...) “Además el tipógrafo ejerce un oficio semi-intelectual, harto diferente del meramente muscular que es el trabajo agrícola”. (...) “Ahora bien: el tipógrafo de que nos ocupamos, se pasa los días buscando ocupación, arduo empeño en una ciudad tan enorme como Buenos Aires, donde se pierde tanto tiempo en trasladarse de un punto a otro (es de suponer que nuestro hombre no tiene automóvil)”. (...) “Supongamos que por fin, en un mes de haber sido despedido, encontrara ocupación. Este mes es un período de paro forzoso, de suficiente intensidad como para destruir la existencia normal de este hombre y su familia.” (...) “Un mes de desocupación representa para él un mes de *deudas* que tal vez nunca podrá pagar. Este mes de *deudas* es también un mes de hambres y privaciones.”²⁰

La prolongación del período de búsqueda de empleo ocasionado por la ausencia de regulaciones estatales en el mercado de trabajo de la época, era una característica que afectaba a importantes segmentos de trabajadores. Los gráficos representaban una minoría dentro del movimiento obrero de la época, por contar con importantes niveles de especialización en el desarrollo de sus actividades. En este sentido, la alternativa de buscar una nueva ocupación en las tareas agrícolas, seguramente no era una práctica muy frecuente en este sector laboral.

De todos modos, el ejemplo es ilustrativo en cuanto ilumina sobre los inconvenientes económicos que habitualmente debían soportar importantes sectores de

²⁰ Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, Imprenta Coni, Buenos Aires, 1915, pp. 384 – 385. (el subrayado es original)

trabajadores, hasta encontrar una nueva ocupación. Un factor adicional que dificultaba aún más la tarea, se vinculaba con el accionar muchas veces fraudulento de las agencias privadas de colocaciones. Eran muy frecuentes en la época los reclamos y denuncias por la comisión de delitos, por parte de las oficinas particulares, en perjuicio de los trabajadores que contrataban sus servicios de intermediación laboral.

Las descripciones formuladas por Gálvez sobre las dificultades que presentaba el encuentro entre la oferta y la demanda, expresaban opiniones compartidas también por el resto de los especialistas consultados, quienes destacaron situaciones parecidas en otros sectores productivos urbanos. En similar perspectiva, otro de los encuestados, Augusto Bunge –médico higienista, con posterioridad fue elegido diputado por el socialismo-, también relataba los diversos obstáculos que afectaban la búsqueda de un nuevo empleo en el caso de un obrero carpintero, debido a la mala regulación en el mecanismo de la oferta y la demanda de mano de obra.²¹ De acuerdo con su opinión, los desajustes en el funcionamiento del mercado de trabajo posibilitaban la convivencia de situaciones de desempleo con demanda creciente de mano de obra en una misma actividad. Esta situación se presentaba con mayor frecuencia en la ciudad de Buenos Aires, que en otros centros urbanos. No parece casual que los trabajadores vinculados a estos dos sectores productivos –gráficos y carpinteros-, afectados con bastante frecuencia por diferentes modalidades de paro forzoso, fueran los primeros en organizar en el ámbito gremial, oficinas de colocaciones.

Se advierte en las respuestas de los encuestados, una opinión bastante coincidente en cuanto a una de las razones que contribuía a prolongar el paro forzoso: la deficiente distribución de brazos, debido a las dificultades para aproximar la oferta y la demanda de trabajo. Este particular modo de funcionamiento del mercado laboral, se producía por falta de transparencia en los movimientos de la oferta y la demanda, que se expresaba en un desconocimiento de los puestos de trabajo ofrecidos y solicitados dentro de una misma profesión y también, entre diferentes actividades.

El otro factor destacado que, en algunas profesiones, dificultaba adicionalmente la búsqueda de empleo, se vinculaba con la escasa o nula capacitación técnica del postulante, situación que contribuía a extender el período de la desocupación. Asimismo, como ya señalamos, era bastante frecuente que en una misma actividad se combinaran dos o más factores que desencadenaban alguna forma de paro forzoso.

²¹ En el Informe se transcribe en forma completa la respuesta formulada por Augusto Bunge. Ver: *Ibidem*, Apéndice II, pp. 434 a 436.

La ausencia de un adecuado mecanismo de informaciones ligado a la colocación de la mano de obra desempleada dificultaba la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo. En no pocos casos, obreros especializados en una determinada tarea, debían cambiar de ocupación ante la imposibilidad de encontrar colocación en su oficio. Asimismo, el carácter inestable que prevalecía en una buena proporción de los empleos urbanos, contribuía a desalentar una mayor especialización por parte de los trabajadores.

Los comentarios de Augusto Bunge, hacían referencia a una forma de paro forzoso que era característico de algunas industrias en el ámbito urbano. Entre otras razones, podía ser causado por la necesidad de disminuir la actividad productiva en determinados períodos, por la incorporación de alguna tecnología que reemplazara mano de obra, por cambios en la organización del trabajo, o por la combinación de algunos de estos factores. En cualquier caso, se trataba de obreros con niveles relativamente mayores de calificación, que padecían con cierta frecuencia las consecuencias de un desempleo transitorio, ocasionado por razones coyunturales y, también estacionales. Como ya señalamos, las situaciones de desocupación periódica eran muy frecuentes también en la industria de la construcción, aunque en este caso los requerimientos en cuanto a niveles de calificación de la mano de obra eran significativamente menores. Además, especialmente en esta actividad y en la agricultura, el factor climático contribuía a acentuar el carácter estacional de la demanda de mano de obra.

Los diferentes sectores de actividad no incidían de manera similar en la situación del empleo. El núcleo dinamizador de la economía se vinculaba principalmente con las tareas ligadas a la producción primario-exportadora, sector que involucraba la mayor proporción de mano de obra y, en buena medida, imponía sus ritmos al resto de las actividades.²² De acuerdo con esta realidad, las variaciones experimentadas en la demanda de brazos vinculada con la recolección de los cereales, influían en una medida significativa, en diversas actividades desarrolladas en el ámbito urbano. Tal como es reflejado en el Informe, a modo de ejemplo, la pérdida de una cosecha ocasionada por factores climáticos, producía también una disminución de las actividades comerciales desarrolladas en la ciudad de Buenos Aires.

Además, las actividades primarias destinadas a la exportación estaban sujetas a las fluctuaciones de la economía internacional, debido a la acentuada dependencia de

²² Hilda Sábato y Luis Alberto Romero, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1992, Capítulo III, pp. 83 a 110.

Argentina al comercio mundial y al mercado de capitales. Las crisis cíclicas impactaban de manera directa, al restringir la afluencia de inversiones y créditos, y disminuir los precios de los productos del campo, factores que patentizaban la vulnerabilidad de nuestra economía. La demanda de mano de obra en el sector primario se caracterizaba, entonces, por variaciones estacionales y cíclicas muy marcadas, prevaleciendo una modalidad de empleo de carácter temporario.²³

En consonancia con estas afirmaciones, de las diversas formas de desempleo reflejadas en el Informe, sin duda el paro forzoso agrícola era el más importante desde el punto de vista cuantitativo, considerando que movilizaba una enorme masa de trabajadores que se desplazaban anualmente entre el ámbito urbano y el rural. Al finalizar las diversas tareas que involucraba la actividad ganadera y, especialmente, aquellas ligadas a la recolección de los cereales, se encontraban sin ocupación un considerable número de trabajadores, no sabiendo dónde trasladarse para la búsqueda de un nuevo empleo. Existía cierto consenso entre los especialistas consultados, que el paro forzoso agrícola generaba la “inmigración golondrina”, interpretación defendida, particularmente, por Alejandro Bunge, también consultado en la encuesta.²⁴

Este argumento será frecuentemente resaltado en los informes posteriores elaborados por Bunge, quien a partir de su designación como Jefe de la División de Estadística del DNT en 1913, desarrolló investigaciones sistemáticas sobre el mercado de trabajo de la época, específicamente, en relación al “grado de ocupación” y al movimiento inmigratorio; variables a partir de las cuales intentaba aproximarse a una estimación sobre el nivel del desempleo.²⁵ Con el paso del tiempo se fue convirtiendo en uno de los más destacados especialistas en relación al estudio del movimiento del mercado de trabajo de esos años.²⁶ También fue director de la *Revista de Economía*

²³ De acuerdo con las afirmaciones de H. Sábat y L. A. Romero, los años más críticos coincidieron con las crisis de 1867/ 69 y 1873/76; en: *Ibidem*. En relación a los años posteriores, José Panettieri refiere, principalmente, como momentos depresivos que incidieron negativamente en el nivel del empleo, el período comprendido por la crisis de los años '90 y el que tuvo lugar desde fines del siglo XIX y comienzos del siguiente. Ver: José Panettieri, “El paro forzoso en la Argentina Agroexportadora”, *op. cit.*

²⁴ Alejandro Bunge era un referente próximo al catolicismo social, mientras que su hermano Augusto, como señalamos, pertenecía al socialismo, quien también contaba como antecedente haber participado en la redacción del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904.

²⁵ Las investigaciones realizadas por Alejandro Bunge a partir de 1913, dieron lugar a la elaboración y publicación por parte del DNT, de dos “Anuarios Estadísticos del Trabajo”, correspondientes a 1913 y 1914. En relación al método para estimar la desocupación, consultar: Alejandro Bunge, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo, *op.cit.*”

²⁶ Para un análisis sobre el pensamiento de Alejandro Bunge y el grupo de la *Revista de Economía Argentina*, consultar: Juan José Llach, **La Argentina que no fue**, Tomo I: “Las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1930)”, Ediciones del Ides, Buenos Aires, 1985.

Argentina y de la Dirección General de Estadística de la Nación. Uno de sus argumentos más conocidos, apuntó a destacar la persistencia de una deficiente distribución de brazos que dificultaba el encuentro entre oferta y demanda de mano de obra, aspecto que favorecía la prolongación del paro forzoso. Como venimos señalando, esta visión fue ampliamente compartida en la época, por parte de la mayoría de los especialistas.

En buena medida, las investigaciones de Alejandro Bunge, orientaron las respuestas del Poder Ejecutivo ante los requerimientos del Congreso, en relación al fenómeno de la desocupación.²⁷ Extractamos los comentarios formulados por Victorino de la Plaza, que nos parecieron más relevantes en relación a este tema:

“La forma de nuestro cultivo favorece evidentemente la producción del fenómeno de la desocupación, en grande escala, cada vez que las cosechas anuales terminan” (...) “La intensidad de ésta sería menor si se distribuyese igualmente entre las diversas localidades del país; pero es lo cierto que, por razones que fuera largo explicar, la ciudad de Buenos Aires, que es el gran centro proveedor de brazos, se convierte después, a la inversa, en el gran centro de la desocupación” (...) “No hay que olvidar, por otra parte, la antigua data del fenómeno de la llamada inmigración golondrina. El éxodo normal de esos trabajadores, sin que por ello se resienta mayormente la economía industrial del país demuestra lo viejo de la existencia del fenómeno de la desocupación de braceros entre nosotros”.²⁸

De acuerdo con los estudios de Alejandro Bunge, la “inmigración golondrina” había adquirido importancia desde 1907, convirtiéndose en un fenómeno de carácter estable. En relación a la deficiente distribución de la mano de obra, incorporaba un nuevo elemento en el análisis, que se vinculaba con las particularidades de la explotación agrícola desarrollada en nuestro país, de carácter extensivo. En este sentido, afirmaba lo siguiente:

“Desde que se inició la exportación de cereales, ha ofrecido dificultad la distribución de brazos. Nuestras formas de cultivo hacen más pronunciada que en país alguno la diferencia entre el número de brazos de la población agrícola permanente y el de la transitoria, reclamada durante las cosechas. Esta diferencia existirá siempre, más o

²⁷ El texto completo del Mensaje del Poder Ejecutivo, de fecha 13 de agosto de 1915, puede consultarse en: Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.(sic)*.

²⁸ *Ibidem*, pp. 24– 25.

menos pronunciada, y su disminución será paralela al desarrollo de los cultivos intensivos, de rotación, y a la transformación de estancias y chacras en granjas”.²⁹

El conjunto de las constataciones efectuadas por Bunge, se orientaban a demostrar que, particularmente, a partir de 1907 el país había sostenido mayor número de trabajadores del requerido para el desarrollo del conjunto de las actividades productivas, aspecto que contribuía a acentuar la desocupación. De acuerdo con esta perspectiva, resaltaba la persistencia del problema de la defectuosa distribución de brazos, motivado por la falta de experiencia por parte de los diversos organismos estatales encargados de corregir tal situación, y por la ausencia de métodos científicos capaces de sistematizar las corrientes de flujo y reflujo de brazos entre los centros urbanos y las regiones agrícolas.³⁰ Su propuesta para disminuir la desocupación apuntó, principalmente, a dos cuestiones. Por una parte, la necesidad de perfeccionar los mecanismos encargados de regular la distribución del trabajo, orientando el accionar de los organismos involucrados con criterios “científicos”. Por la otra, defendió una política de restricción y selección de la inmigración.

Tal como es reflejado en el Informe de Gálvez, con frecuencia se producía de manera conjunta el problema del paro forzoso con la escasez de brazos. Esta característica era particularmente visible en las tareas desarrolladas en la campaña, en las que podían coexistir situaciones de falta de brazos para la cosecha, con desempleo en el ámbito urbano. Probablemente, esta realidad incentivara el desarrollo de dos interpretaciones contrapuestas sobre las condiciones de funcionamiento del mercado laboral de la época, patentizadas en las páginas del periódico socialista.

Una visión que destacaba la escasez de mano de obra en la época de las cosechas, principalmente, esgrimida por referentes de los sectores propietarios y del poder político. Tenía como principal objetivo implementar anualmente una serie de mecanismos tendientes a asegurar la provisión de brazos para la recolección de los cereales. Entre los principales dispositivos, contaban las publicaciones en la prensa solicitando braceros, peones o jornaleros para las tareas rurales; también las diversas acciones desarrolladas por la Oficina de Trabajo, organismo que funcionaba en el ámbito de la Dirección General de Inmigración -dependiente del Ministerio de

²⁹ *Ibidem*, pp. 44. También en: “Anuario Estadístico del Trabajo” Año 1914, Talleres Gráficos A. de Martino, 1916, en *BDNT*, N° 33, enero de 1916.

³⁰ Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, Año 1915, *op.cit.*, p. 62.

Agricultura-, orientadas a fomentar la inmigración y colocación de los trabajadores extranjeros, costeadas con recursos públicos. (Capítulo IV)

En no pocas ocasiones, desde el socialismo se cuestionó el accionar de este organismo estatal, por solventar los gastos de traslado de los obreros inmigrantes al interior del país con el objetivo de responder a los insistentes reclamos de los sectores propietarios rurales, quienes a través de la prensa “burguesa” desarrollaban una intensa campaña de propaganda, tendiente a aumentar la provisión de mano de obra en épocas de levantamiento de la cosecha. Esta situación significaba un beneficio adicional para los inmigrantes, en relación a los trabajadores locales. Asimismo, tal como lo señalaban desde el socialismo, el fomento de la inmigración también traía aparejado un aumento en el número de consumidores que favorecía una suba en los precios de los artículos de primera necesidad y en los alquileres.³¹ Como correlato, el Estado se beneficiaba al incrementar la recaudación fiscal, consecuencia del mayor ingreso percibido en concepto de impuestos que gravaban los productos de consumo masivo. Esta imagen es congruente con la estructura impositiva consolidada hacia fines del Siglo XIX. De acuerdo con el análisis de Oscar Oszlak, presentaba un carácter marcadamente regresivo, entre otras razones, por la importante presencia en la recaudación fiscal de las contribuciones provenientes de los impuestos indirectos que gravaban los productos de primera necesidad, aspecto que afectaba de manera directa los ingresos de los sectores populares.³²

Hacia 1901, en un contexto de desocupación, se inscriben los cuestionamientos reflejados en las páginas de *La Vanguardia*, a las declaraciones de Carlos Pellegrini publicadas por el diario *El País*, los que apuntaban a señalar lo siguiente:

“No satisfecho con las majaderías que a diario estampa en las columnas de su diario, de que si los trabajadores pasean es por *haraganería* y que su descontento se debe a su carácter levantisco, llega hasta el extremo de preconizar una *ley de vagancia* a fin de hacer desaparecer de la metrópoli bonaerense el espectáculo que ofrecen los andrajosos obreros que andan en procura de patronos que deseen explotarlos”.³³

A partir de la lectura de estas declaraciones es difícil dimensionar los verdaderos alcances de la propuesta en discusión, sin embargo, nos permiten reflexionar en torno a dos cuestiones principales. En primer lugar, las descripciones del articulista arrojan luz

³¹ *La Vanguardia*, N° 43 Año XI, octubre 22 de 1904, “Objetivo de la inmigración”.

³² Oscar Oszlak, **La formación del Estado Argentino**, Ed. De Belgrano, Buenos Aires, 1982, Cap. IV: “El costo del progreso y la reproducción del Estado. La gran expansión y la cuestión social”, pp. 224 a 239.

³³ *La Vanguardia*, N° 44, Año VIII, julio 13 de 1901. (el subrayado es nuestro)

sobre una particular visión bastante difundida en el imaginario social de la época, que vinculaba la falta de trabajo con la holgazanería, en un mercado laboral caracterizado por una crónica escasez de mano de obra. De hecho una de las reivindicaciones presentes en el Programa Mínimo aprobado en las discusiones del Congreso Constitutivo del Partido Socialista hacia 1896, planteaba la abolición de las leyes de conchabo y vagancia.³⁴

En segundo lugar, la idea de impulsar medidas tendientes a restringir la existencia de personas “sin trabajo”, como fórmula orientada a aumentar la provisión de brazos para las tareas rurales, no era nueva en el país. Como sugieren Hilda Sábato y Luis A. Romero, en los inicios de la producción primario-exportadora se implementaron diversas medidas coactivas orientadas a incrementar la dotación de mano de obra de origen local, además de la incorporación de trabajadores provenientes de la inmigración ultramarina. En esta perspectiva, se inscriben el diseño de mecanismos destinados a disciplinar social y laboralmente a quienes vivían “sin trabajar”, o desarrollando actividades alternativas al trabajo asalariado. Entre las iniciativas más importantes, la legislación referida a “vagos y malentretenidos”, contribuyó a asegurar una oferta estable de mano de obra.³⁵

Desde la dirigencia vinculada al socialismo se sostuvieron permanentes reclamos orientados a resaltar los diferentes engaños con que los sectores propietarios, en connivencia con el poder político, convocaban a los trabajadores extranjeros para el desarrollo de las tareas en la campaña. La perspectiva de los dirigentes del socialismo, que daba cuenta de la segunda mirada en relación al tema, apuntaba a demostrar la falacia del argumento que colocaba el acento en la carencia de brazos, y las intenciones de los sectores propietarios de exagerar la escasez de la mano de obra con el objetivo de disminuir los salarios.³⁶ De acuerdo con esta realidad, la negativa de participar en la recolección de los cereales muchas veces también se vinculaba con las precarias condiciones laborales que prevalecían en el desarrollo de las tareas rurales, con jornadas de labor muy extendidas, de características similares al trabajo a destajo. Esta situación es frecuentemente reflejada en el periódico socialista.

³⁴ Jacinto Oddone, **Historia del socialismo argentino**, CEAL, Vol. I, Buenos Aires, 1983, art. 12, p. 66.

³⁵ Hilda Sábato y Luis Alberto Romero, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880**, *op.cit.*, Capítulos III y VI, pp. 83 a 110 y 175 a 193.

³⁶ Entre otros, ver: *La Vanguardia*, N° 34, agosto de 1903, *op.cit.*; N° 1, enero de 1904, *op.cit.*; N° 37, setiembre de 1904, *op.cit.* N° 43, octubre de 1904, *op.cit.*; N° 21, setiembre de 1905, *op.cit.*; N° 37, enero de 1906, *op.cit.*; N° 344, enero de 1907, *op.cit.*; N° 493, marzo de 1907, *op.cit.*; N° 416, marzo de 1907.

En el año 1915, el entonces diputado socialista Enrique Dickman, presentaba un proyecto en el Congreso referido a la necesidad de regular el ingreso inmigratorio, con el objetivo prioritario de contrarrestar la política “artificial” de atracción de la inmigración desarrollada por el gobierno, que incidía en la disminución de los salarios de los trabajadores locales, en pleno contexto de crisis y desocupación generalizada.³⁷ Según las propias declaraciones de Dickman, esta iniciativa también intentaba evitar que los propios trabajadores nacionales costearan a través del pago de los impuestos, los gastos que ocasionaban la colocación y el traslado de los inmigrantes.³⁸ La gran propiedad de la tierra conspiraba según su opinión, contra la inmigración espontánea, “útil y numerosa”, factor capaz de fomentar el progreso de la nación, aspecto en el que también coincidía Juan B. Justo.³⁹ El remedio propuesto para combatir el latifundio, se vinculaba con modificaciones profundas en el sistema impositivo.

Esta visión expresaba una línea de continuidad desde el punto de vista del discurso sostenido por el resto del socialismo en esta etapa. En oportunidad de la elaboración del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo en 1904, José Ingenieros ya había manifestado su coincidencia con las medidas restrictivas a la inmigración planteadas por Joaquín V. González, aunque cuestionaba abiertamente la introducción de las disposiciones contenidas en la Ley de Residencia.⁴⁰ La defensa del principio de “supresión de todo fomento artificial de la inmigración”, así como el establecimiento

³⁷ Un análisis de este proyecto y de otras iniciativas similares auspiciadas por sectores de diferente extracción ideológica, puede encontrarse en: Fernando Devoto, “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)”, en *Rev. Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 11, Año 4, Buenos Aires, 1989, pp. 135 – 158.

³⁸ *Ibidem*. Algunos trazos interesantes sobre el pensamiento de Enrique Dickman en relación al fenómeno inmigratorio y al latifundio, pueden encontrarse en: *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo X, 1915, pp. 160 a 177. En este artículo el autor cita con frecuencia a Juan B. Justo, aspecto que refleja una coincidencia de opiniones en relación a este tema.

³⁹ *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo X, *op.cit.*

En relación al pensamiento de Juan B. Justo sobre la materia, puede consultarse: Juan B. Justo, **Teoría y práctica de la historia**, Lotito y Barberis, Editores, Buenos Aires, 1909. También: Jacinto Oddone, **Gremialismo Proletario Argentino**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1949, Cap. XXXVII, “Los trabajadores del campo”, pp. 236 a 246.

En cuanto a la posición del socialismo en el tema agrario, que expresa ciertos matices diferenciadores con el pensamiento de Juan B. Justo, puede consultarse: Anibal Arcondo, “El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación”, en *rev. Desarrollo Económico*, N° 79, v. 20, (octubre- diciembre 1980), pp. 351 a 381. En cuanto a la particular visión de Juan B. Justo en relación a la clase terrateniente y a la cuestión agraria, y las diferencias que sostuvo con la perspectiva de sectores conservadores que defendían una postura reformista sobre las condiciones de explotación agrícola, ver: Tulio H. Donghi, “Canción de otoño en primavera: Previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894 – 1930)”, en *Rev. Desarrollo Económico*, v. 24, N° 95 (octubre – diciembre 1984), pp. 367 a 386. Sobre el pensamiento del socialismo, también puede consultarse: Jeremy Adelman, “El Partido Socialista Argentino”, en Mirta Z. Lobato (comp.), **El progreso, la modernización y sus límites (1880 – 1916)**, *Nueva Historia Argentina*, Ed. Sudamericana, Tomo V, Buenos Aires, 2000.

⁴⁰ Ver: José Ingenieros, **Sociología Argentina**, Hyspamérica, (quinta edición), Bs.As., 1988, pp. 161 – 162.

del “impuesto directo y progresivo sobre la renta del suelo”, formaban parte del programa mínimo del Partido Socialista.⁴¹

Como sostiene Fernando Devoto, el proyecto elaborado por Dickman, aunque con matices ideológicos diferenciadores, se inscribía en un contexto caracterizado por nuevas ideas en materia inmigratoria, próximas a una mirada más restrictiva que significaba un replanteo de las posiciones de fomento privilegiadas originalmente y expresadas en la Ley N° 817 de 1876.⁴²

En la medida en que exploramos las principales ideas del *sindicalismo* vinculadas al paro forzoso, descubrimos aspectos novedosos y también algunas similitudes con la postura sustentada por el socialismo en relación al problema inmigratorio y al accionar del Estado. En efecto, también desde el *sindicalismo* denostaron las tareas de fomento de la inmigración desarrolladas por la Oficina de Trabajo y por los agentes de inmigración, dependientes del Ministerio de Agricultura, que facilitaban la llegada y el traslado de los trabajadores europeos en plena crisis de desocupación, contribuyendo a precarizar aún más la situación de la mano de obra nativa. Denunciaban la excesiva inmigración atraída al país por una propaganda artificial que el gobierno realizaba en las zonas menos desarrolladas, incentivando la llegada de trabajadores de origen armenio, árabe, balcánico, entre las más mencionados, quienes constituían una mano de obra menos costosa y organizada, en relación a la que provenía de los países con mayor desarrollo industrial.⁴³

La coincidencia en los enfoques del socialismo y del *sindicalismo* en relación a la demanda excesiva de mano de obra extranjera fomentada por el Estado en connivencia con los sectores propietarios interesados en las tareas de recolección de los cereales, como mecanismo capaz de aumentar la dotación de personal, sugiere la existencia efectiva del problema.⁴⁴ En esta misma perspectiva, Joaquín V. González en oportunidad de la elaboración del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo en 1904,

⁴¹ Programa Mínimo del Partido Socialista aprobado en el V Congreso, realizado en 1904. En: *La Vanguardia*, N° 43, Año XI, noviembre 3 de 1904.

⁴² Fernando Devoto, “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)”, *op.cit.*

⁴³ *La acción obrera*, N° 318, Año IX, enero 31 de 1914, “La desocupación. La obra desastrosa del Estado”; N° 321, Año IX, febrero 21 de 1914, “La crisis: Miseria proletaria Fausto Burgués”; N° 322, Año IX, febrero 28 de 1914, “La desocupación”.

⁴⁴ En el trabajo de Aníbal Arcondo, en relación a los años 1910/11, también se hace referencia a los desajustes que se producían en el mercado de trabajo, ocasionados por la deficiente información “a veces deliberada” sobre las condiciones en que se desarrollaban las tareas agrícolas, además de otros factores; que se traducían en una imagen distorsionada que modificaba el escenario laboral previsto por los trabajadores inmigrantes en el momento de decidir su viaje. Ver: Aníbal Arcondo, “El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación”, *op.cit.*

también denunciaba las prácticas fraudulentas desarrolladas por los agentes internacionales de inmigración, que afectaban la imagen del país en el extranjero. (Capítulo IV)

Esta realidad era todavía más frecuente en el ámbito local, en relación al reclutamiento de la mano de obra nativa. Como ha sido señalado con bastante frecuencia en distintas fuentes de la época, los intermediarios privados, en combinación con la prensa más cercana a los sectores propietarios, exageraban la demanda de mano de obra en épocas de levantamiento de la cosecha, como un modo de asegurar efectivamente la dotación del personal necesario y abaratar los costos salariales. (Capítulo IV)

También en similar perspectiva que el socialismo, la dirigencia *sindicalista* cuestionaba el tratamiento que la prensa “burguesa” y el gobierno daban al problema de la desocupación obrera.⁴⁵ En pleno contexto de desempleo masivo, criticaban: “el descaro con el cual se pretende atribuir el paro forzoso de tantos millares de trabajadores a un sentimiento de *holgazanería* y de *odio a la labor*”.

Y concluían afirmando:

“Tales sofismas, encubren la intención odiosa de desnaturalizar una realidad tangible, y el deseo de obtener por tales medios la ocultación e intrascendencia de los hechos ocurridos y de los que puedan ocurrir en el futuro”.⁴⁶

La idea de desconocer y, en algunos casos, distorsionar la existencia de la desocupación por parte de la prensa más próxima a los intereses de los sectores dominantes, tenía como contracara la exacerbación del problema de la escasez de brazos en los períodos en que se desarrollaban las tareas agrícolas. Parece razonable inferir que la coexistencia de ambas miradas sobre el funcionamiento del mercado laboral, contribuyó a fomentar la imagen bastante difundida en la sociedad de la época -al menos, hasta el advenimiento de la desocupación masiva-, que con frecuencia identificaba la falta de trabajo como una situación atribuible a la voluntad del individuo.

Finalmente, resta decir que Manuel Gálvez también elaboró un “programa mínimo de lucha contra el paro forzoso”, que tenía como centro de gravedad la puesta en marcha por el Estado nacional de un sistema de colocaciones en todo el territorio, de carácter gratuito e integrado por comisiones mixtas, con representantes obreros y patronales.⁴⁷ También se refería a la necesidad de organizar un sistema estadístico sobre

⁴⁵ *La Acción Obrera*, N° 342, Año X, julio 25 de 1914, “La prensa mercenaria y el proletariado”.

⁴⁶ *Ibidem*, (el destacado es nuestro).

⁴⁷ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, pp. 411 a 436.

la desocupación, considerando que todavía no se daban las circunstancias para el establecimiento del seguro obligatorio. El programa formulado por Gálvez retomaba, en parte, algunas de las prescripciones ya establecidas en la Ley N° 8999 de reorganización del Departamento Nacional del Trabajo sancionada en 1912, institución que tendría a su cargo la implementación del plan de lucha contra el paro forzoso.

Se mencionaba también la asistencia como uno de los remedios posibles, aunque dada la escasa importancia del problema de la desocupación en nuestro país, esta respuesta debía restringirse al ámbito gremial a través del establecimiento del seguro. En cuanto a las medidas destinadas a prevenir la desocupación, señalaba como variables relevantes a tener en cuenta, entre otras, la regulación de la inmigración, el desarrollo del aprendizaje, el seguro contra la vejez y la invalidez, el descanso hebdomadario, la reglamentación del trabajo a domicilio, la supresión de horas suplementarias y el establecimiento del salario mínimo. En cuanto al desarrollo de la capacitación técnica, destacaba su enorme importancia como mecanismo destinado a evitar el paro forzoso, problema que afectaba especialmente a trabajadores que adolecían de formación profesional.

En relación a estas prescripciones, Gálvez se interrogaba sobre las posibilidades reales de implementación de este programa, considerando la escasa legislación obrera vigente hasta ese momento. No obstante, a pesar de constituir una propuesta avanzada para la época en materia de lucha contra el paro forzoso, no pasará mucho tiempo hasta que alcanzaran concreción algunas de sus enunciaciones. Nos referimos a la sanción a partir del año 1915 de las primeras leyes referidas al seguro social, vinculadas mayormente con el establecimiento de jubilaciones en diversos sectores ocupacionales, y también con los accidentes profesionales.⁴⁸ Asimismo, en relación a nuestro objeto de estudio, la reglamentación del trabajo a domicilio se alcanzaba en 1918, a través de la sanción de la Ley N° 10.505, que prescribirá el establecimiento de comisiones paritarias para la fijación del salario mínimo en los diferentes rubros de actividad, con la intervención del DNT, aspecto que analizaremos en el Capítulo V.

⁴⁸ Ernesto Isuani, **Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina**, C.E.A.L., N° 129, Bs.As., 1985; Héctor Recalde, **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social**, CEAL, Buenos Aires, 1991, T. II; Joel Horowitz, “When Argentine Employers and Workers Agreed: Opposition to a Government Pension Plan in 1923 and 1924”, Paper Prepared for the XIX International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, D.C., September, 1995; Patricia Flier, *El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible*, en José Panettieri, **Argentina: Trabajadores entre...**, *op.cit.*, pp. 119 a 154.

En cuanto a la evolución del concepto de paro forzoso, algunos años más adelante, Alejandro Bunge, alcanzaba una mayor grado de precisión, caracterizando al total de los desocupados como: “El número de obreros de toda la República, hombres, mujeres y menores, que *pueden* y *desean* trabajar y no consiguen ocupación”.⁴⁹ En buena medida, esta definición se aproximaba a la caracterización de desocupación propuesta en las deliberaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Washington en 1919, que consideraba a los desocupados como aquellas “personas que *quieren* y *pueden* trabajar, pero que no trabajan porque, a pesar de sus esfuerzos, no encuentran ocupación”.⁵⁰

Posteriormente, en oportunidad de la realización del primer Censo Nacional de Desocupados en 1932, se establecían cuatro categorías de desempleados según la duración y características particulares del fenómeno, y también se contemplaban distinciones entre varones y mujeres.⁵¹ La clasificación diferenció cuatro situaciones posibles:

a) *Desocupados totales y permanentes*: aquellas personas que carecían de ocupación lucrativa con anterioridad al primero de enero de 1932;

b) *Desocupados totales y circunstanciales*: comprendía a quienes habían perdido su empleo regular a partir del primero de enero de 1932;

c) *Desocupados parciales*: incluía a quienes teniendo una ocupación fija, sólo trabajaban algunos días a la semana o, sin tenerla, realizaban tareas eventuales con cierta regularidad;

d) *Desocupados periódicos o de temporada*: esta categoría se integraba por quienes regularmente se ocupaban de tareas, como la recolección de los cereales, no realizando otro trabajo lucrativo, una vez finalizada.

A su vez, estas categorías censales se subdividían según el sexo de los desocupados. La definición de las cuatro modalidades de paro forzoso, había sido elaborada por el Departamento Nacional del Trabajo, oficina que participó activamente

⁴⁹ Alejandro Bunge, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo”, *op.cit.* (el destacado es nuestro).

⁵⁰ En: *BDNT*, N° 45, febrero de 1920, p. 97 (el destacado es nuestro).

⁵¹ Departamento Nacional del Trabajo, **La desocupación en la Argentina.1932**, Talleres Gráficos Compañía Impresora Argentina S.A., Buenos Aires, 1933, Cap. II. Para un análisis sobre los resultados del Censo, ver: José Panettieri, “Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial, 1929 – 1934”, *op.cit.*

en las tareas preparatorias del Censo, así como en la definición de los dispositivos necesarios para su implementación, cuestión que retomaremos en el Capítulo IV.⁵²

3. Crisis económica y desocupación masiva

En relación a las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo en la Argentina de la agroexportación, nos interesa precisar algunas cuestiones.⁵³ Un breve recorrido de las principales opiniones de los especialistas de la época y de algunos sectores vinculados al poder político, permite reconocer una dinámica particular de funcionamiento, vinculada estrechamente con la naturaleza de la producción primario-exportadora. Este esquema de desarrollo se sustentaba, además, en una amplia red de servicios –principalmente en el sector transportes y comercialización–, en la construcción de obras de infraestructura –puertos, caminos y redes ferroviarias– y en un incipiente desarrollo industrial también estrechamente vinculado a la actividad primaria.

En época de recolección de las cosechas el sector agrícola –núcleo dinamizador de la economía– se convertía en el principal demandante de mano de obra. En esta actividad, prevalecían empleos de gran inestabilidad, con alta movilidad geográfica entre el campo y la ciudad, y con un escaso requerimiento en cuanto a niveles de calificación. De acuerdo con el análisis de Ofelia Pianetto, la marcada dependencia entre el mercado de trabajo rural y el urbano, permite inferir que un aumento de la demanda de mano de obra en época de recolección de la cosecha, contribuía a generar una situación de plena ocupación en la ciudad.⁵⁴

El carácter estacional de la demanda de trabajo, generalmente se traducía en una situación de desocupación en los meses de junio a octubre, entre la finalización de una

⁵² Conforme lo establecido en el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 14 de julio de 1932 (art. 10º), que reglamentó la Ley N° 11.590 referida al levantamiento del Censo Nacional de Desocupados, el entonces presidente del DNT, Eduardo J. Bullrich, emitió una resolución en la que se prescribían las reglas que orientarían su implementación y la clasificación que definía las cuatro categorías de desempleados. El decreto respectivo y la resolución, pueden encontrarse en: Departamento Nacional del Trabajo, **La desocupación en la Argentina.1932**, *op.cit.*

⁵³ Para un análisis del mercado de trabajo característico del modelo agroexportador, ver: Roberto Cortés Conde, **El progreso argentino (1880-1914)**, *op.cit.*; Ofelia Pianetto, “Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina (1890-1922)” *op.cit.*; Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850 – 1880**, *op.cit.*

⁵⁴ Ofelia Pianetto, “Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina (1890-1922)”, *op. cit.*

cosecha y el inicio de la siguiente. En el caso particular de la ciudad de Buenos Aires, esa mano de obra desocupada podía, en principio, ser reabsorbida. Aunque, no siempre las actividades urbanas eran capaces de demandar la totalidad de la mano de obra disponible –dependiendo, en gran medida, de la coyuntura económica y del movimiento inmigratorio-, generándose con frecuencia situaciones de desempleo. Por otra parte, es fácil suponer que el escaso nivel de calificación del jornalero, peón o bracero –tal como era identificado en la época el trabajador que participaba en la recolección de los cereales –constituía un problema adicional para su inserción en las actividades urbanas que requerían mayor capacitación.⁵⁵

Además, la fuerte dependencia del modelo de desarrollo local de las fluctuaciones de la economía internacional, repercutía adicionalmente, acentuando en épocas de crisis, los desequilibrios inherentes a su propia lógica de funcionamiento. Por tanto, se trataba de una demanda de brazos sujeta principalmente a variaciones estacionales y coyunturales.

Por otra parte, la redistribución de la mano de obra no operaba en forma automática y a los problemas señalados, se sumaban aspectos relacionados con el sistema de información prevaleciente. Es así que, de acuerdo con la información disponible, en muchos casos la colocación de los trabajadores en las actividades ligadas a la recolección de la cosecha y su reinserción laboral posterior en el ámbito urbano, presentaba no pocas dificultades. Como ya señalamos en el punto anterior, la escasez de mecanismos adecuados de información que posibilitaran un funcionamiento más transparente del mercado laboral, dificultó una mayor correspondencia entre oferta y demanda de trabajo. Esta situación tendía a reproducirse en el interior del mercado de trabajo urbano, expresándose en un desempleo de carácter transitorio que afectaba a determinadas actividades.

Los desequilibrios que caracterizaron el funcionamiento del mercado de trabajo en la Argentina, se vieron agravados dramáticamente por el desarrollo del conflicto bélico y la consecuente retracción de las actividades comerciales, que tuvieron como uno de sus efectos más negativos un notable encarecimiento del costo de vida, afectando de manera directa los ingresos de los sectores populares.

Durante el año 1913, las restricciones monetarias europeas producían una disminución en el ingreso de capitales. Las malas cosechas de 1914, coincidían con una desaceleración del intercambio comercial, producto del estallido de la primera Guerra

⁵⁵ Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, Año 1915, *op.cit.*

Mundial. La conjunción de estos factores, contribuía a poner en marcha un período de profunda crisis económica. Las exportaciones disminuían en un 27 por ciento entre 1912 y 1913, y entre 1916 y 1917. La abrumadora caída, próxima al 82 por ciento, que experimentaba la construcción entre 1913 y 1917, se originaba principalmente en las restricciones a los préstamos e inversiones extranjeras. También el PBI decrecía entre 1913 y 1917 cerca de un 19,6 por ciento, cifra que superaba con creces el 9,7 por ciento de disminución registrado en los años de la Gran Depresión. A partir del análisis de estos datos, Díaz Alejandro concluye que esta crisis parece haber sido más grave que la registrada en los años 1929/30.⁵⁶

En la medida que la crisis se generaliza, cobran nueva fuerza en la elite dirigente los temores al conflicto social. El problema del desempleo masivo comienza a ocupar un lugar destacado en la atención de los sectores ligados al poder político, incluida la oposición, así como los principales especialistas de la época. Las dos problemáticas mencionadas: desocupación y encarecimiento del costo de vida, comienzan a adquirir centralidad en el debate sobre la cuestión social de estos años. Aunque con matices particulares y resaltando cuestiones diversas, tanto desde el gobierno como desde la oposición se irán alzando voces cada vez más unánimes reclamando alguna forma de intervención del poder político, en la resolución de estos acuciantes problemas sociales. Este nuevo fenómeno social produjo también un fuerte impacto en el mundo del trabajo, promoviendo el diseño de respuestas novedosas.

El período comprendido entre los años 1914 y 1929, se caracterizó en líneas generales, por una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía global, en consonancia con lo acontecido a nivel internacional.⁵⁷ Esta realidad reflejó un contraste en relación al intenso crecimiento económico registrado por la economía argentina en los cincuenta años anteriores.

El análisis de este período ha contribuido a promover diferentes discusiones en el ámbito académico. En primer lugar, dos interpretaciones contrapuestas analizaron las posibles vías de evolución de la economía agroexportadora en los años posteriores a la crisis, refiriéndose particularmente a la orientación seguida por el desarrollo industrial del país en este período, participaron del conocido debate sobre “la demora”.⁵⁸ En

⁵⁶ Carlos F. Díaz Alejandro, **Ensayos sobre la historia económica argentina**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1983, p. 62.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 20.

⁵⁸ Sobre este debate: Guido Di Tella y Manuel Zymelman, “Etapas del desarrollo económico argentino”, en Torcuato S. Di Tella y colabs., **Argentina, sociedad de masas**, Eudeba, Buenos Aires, agosto de 1966, Cap. VI, pp. 177 a 195; Carlos F. Díaz Alejandro, **Ensayos sobre la historia económica**

segundo lugar, otra discusión planteada por historiadores interesados en la evolución económica de Argentina, generó dos alternativas interpretativas en relación a las características particulares del período en cuestión, cuya discusión central se vinculó con el intento de demostrar si los años que transcurrieron entre 1914 y 1929 dieron cuenta de una nueva etapa desde el punto de vista de los principales indicadores económicos, o si expresaron una línea de continuidad respecto de los años precedentes.⁵⁹ Para quienes defienden la primera postura, los años que coincidieron con el desarrollo del conflicto bélico marcaron un corte fundamental en la evolución de la economía argentina, más pronunciado todavía que el registrado en la crisis de 1929/30.⁶⁰

La drástica paralización del comercio internacional, de las corrientes de capitales y de mano de obra registrada en estos años de crisis, se tradujo en el inicio de un significativo proceso de crecimiento industrial por sustitución de importaciones, que sentó las bases para su decidida profundización en los años treinta.⁶¹ Un informe elaborado en 1933 por la Oficina de Estudios Económicos de la Unión Industrial Argentina, muestra algunos datos relevantes sobre el crecimiento de la mano de obra en el sector industrial registrado en todo el país en relación con el año 1914; investigación que, en alguna medida, contribuye a demostrar el impulso del crecimiento industrial sustitutivo verificado en este período. El Informe calculaba en un 43 por ciento el total de la mano de obra ocupada en el sector industrial – cifra que representaba casi el doble de la proporción registrada en la agricultura y ganadería-, tareas que reclutaban sólo el 22,6 por ciento de los trabajadores ocupados. Seguían en orden de importancia, el rubro “otras profesiones” con un 19,3 por ciento, las actividades comerciales con un 12,1 por ciento y, finalmente, los transportes, con un 3 por ciento. A pesar de que el cálculo de la población obrera ocupada en las tareas rurales, podría estar representando un valor subestimado, considerando la alta volatilidad del empleo en el sector; de todos modos,

argentina, *op.cit.* ; y “La desaceleración del crecimiento entre 1914 y 1929: una gran demora?”, en Marcos Giménez Zapiola, **El régimen oligárquico**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975. Juan José Llach, **La Argentina que no fue**, Tomo I: “Las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1939)”, en Ediciones del Ides, Buenos Aires, 1985. En este último trabajo se realizan nuevos aportes al debate original.

⁵⁹ Los principales argumentos esgrimidos en este debate, pueden encontrarse en: Juan Manuel Palacio, “La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930”, en Ricardo Falcón, **Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)**, *Nueva Historia Argentina*, Tomo VI, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000, pp. 101 a 150.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Javier Villanueva, “El origen de la industrialización argentina”, en *Rev. Desarrollo Económico*, N° 47, Vol. 12, octubre – diciembre de 1972, pp. 451 a 476. Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, **Estudios sobre los orígenes del peronismo**, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1987, Primera Parte: “Crecimiento industrial y alianza de clases en la Argentina (1930-1940)”, pp. 1 a 55.

el informe sugiere un crecimiento significativo de la producción industrial entre 1914 y 1933.⁶²

Como se refleja también en algunos análisis de la época, el año 1914 aparece como un punto de inflexión que delimita dos grandes etapas. Es cuando se alcanza el límite en el proceso de expansión horizontal de las tierras cultivables y comienzan a hacerse evidentes ciertos signos de desequilibrio estructurales que preanuncian crisis posteriores. Aunque a partir de 1917 se inicia una etapa de recuperación económica, los datos generales dan cuenta de una disminución relativa en el ritmo de crecimiento, que se extenderá hasta la nueva crisis mundial de 1929/30.

Pueden distinguirse entonces en el período analizado, dos subperíodos con ciertas características propias, uno de depresión que se iniciaba antes del conflicto bélico, y otro de rápida recuperación -motorizado, principalmente, por el agro y, también por las industrias-, que se extendió desde el año 1917 hasta 1929.⁶³ Estos años presenciaron una afluencia constante de capitales extranjeros, especialmente desde EEUU, y una recuperación de las corrientes inmigratorias. Aunque desde el punto de vista del funcionamiento del mercado de trabajo, los primeros años de la década del veinte coincidieron con algunas modificaciones importantes expresadas en una disminución significativa de los flujos estacionales de la mano de obra entre el campo y la ciudad; de acuerdo con lo afirmado por Pianetto, los avances en la mecanización de las actividades rurales produjeron una disminución en los requerimientos de trabajadores estacionales para las tareas de recolección de los cereales.⁶⁴

Una mirada más detenida en relación al comportamiento de la economía en estos años, permite reconocer algunos matices diferenciadores en el interior del período de recuperación iniciado en 1917. En efecto, una nueva recesión se iniciaba en 1921, prolongándose hasta 1924, a partir del año siguiente se reestablecía el crecimiento económico hasta el inicio de la nueva crisis mundial en 1929, aunque era acompañado por una disminución gradual en los precios de las materias primas en el mercado mundial.⁶⁵

A partir de 1928 el alza de las tasas de interés dispuesta en EEUU, impactaba negativamente en los países latinoamericanos, estimulando una reorientación de las

⁶² En: *Revista de Economía Argentina*, N° 186, Año XVI, Tomo XXXI, diciembre de 1933, “Son más las personas ocupadas en la industria que en la agricultura y la ganadería”.

⁶³ Carlos F. Díaz Alejandro, **Ensayos sobre la historia económica argentina**, *op.cit.*

⁶⁴ Ofelia Pianetto, “Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1880-1922”, *op.cit.*

⁶⁵ Juan Manuel Palacio, “La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930”, *op. cit.*

corrientes de capitales, como respuesta al nuevo atractivo que representaba el aumento en las ganancias de las inversiones financieras.⁶⁶ La balanza de pagos en Argentina sufrió las consecuencias negativas ocasionadas por la disminución de las inversiones, aspecto que generó una situación de desequilibrio y debilitamiento de las reservas, debiendo el gobierno de Yrigoyen abandonar hacia 1930 el patrón oro. Los acontecimientos de Wall Street de octubre de 1929, se tradujeron en una disminución muy significativa en los precios de las materias primas que Argentina exportaba, aspecto que redundó en un deterioro en los términos del intercambio. Asimismo, las medidas proteccionistas prevalecientes en el comercio internacional, se tradujeron en una contracción notable en el nivel de nuestras exportaciones.

La primera respuesta del nuevo gobierno, integrado por las fuerzas conservadoras que habían depuesto al presidente Yrigoyen, en materia de política económica se mantuvo en una perspectiva tradicional, en la medida que la crisis era visualizada como transitoria.⁶⁷ En este contexto, se tomaron medidas que apuntaron a la contracción de la economía, a través del equilibrio de las finanzas, el cumplimiento con la deuda externa e interna y la reducción del gasto público, que implicó suspensión de obras públicas, cesantías de personal y reducciones salariales.⁶⁸ Uno de los efectos más inmediatos de esta crisis, fue un incremento generalizado de la desocupación, acompañada por un deterioro significativo en los ingresos percibidos por los trabajadores.

Una nueva orientación en materia de política económica se expresaba en el Plan de Reestructuración Económica elaborado hacia fines de 1933, por el entonces Ministro de Hacienda, Federico Pinedo. El programa del nuevo equipo económico apuntaba a promover el control de cambios, la creación de las Juntas Reguladoras de la Producción y el desarrollo de un plan de obras públicas destinado a brindar ocupación a los obreros sin trabajo.⁶⁹ La nueva tónica en materia de política económica inaugurada en estos años, privilegiaba un rol decididamente intervencionista por parte del Estado, a través del desarrollo de acciones regulatorias tendientes a promover el crecimiento industrial sustitutivo. Para la consecución de este objetivo, la devaluación de la moneda nacional – medida que favorecía los intereses de los sectores exportadores tradicionales- era acompañada por el control de cambios y el aumento de aranceles aduaneros tendientes a

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Miguel Murmis y J. C. Portantiero, **Estudios sobre los orígenes del peronismo**, *op.cit.*

⁶⁸ *Ibidem*. También en: José Panettieri, “Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)”, *op.cit.*

⁶⁹ Miguel Murmis y J. C. Portantiero, **Estudios sobre los orígenes del peronismo**, *op. cit.*

proteger el desarrollo de las industrias sustitutivas, iniciativa apoyada con entusiasmo por la Unión Industrial Argentina.⁷⁰ La fórmula central de este nuevo esquema de desarrollo se encaminaba a evitar la escasez de divisas generada por el déficit comercial, a través de la reducción de las importaciones de los artículos manufacturados – particularmente, en aquellos rubros vinculados con bienes de consumo no durables como textiles y alimentos- al mismo nivel de la disminución experimentada por las exportaciones provenientes del sector rural.⁷¹ De acuerdo con las afirmaciones de Miguel Murmis y Juan C. Portantiero, frente a los cambios impuestos por el nuevo rumbo de la economía internacional, los grupos vinculados a los intereses de los sectores terratenientes más concentrados, abandonaban los principios librecambistas que habían orientado la anterior estrategia de “crecimiento hacia fuera”, iniciando una etapa de transición de “crecimiento hacia adentro”.⁷²

Los años de crisis que acompañaron el desarrollo del conflicto bélico, tuvieron una incidencia directa en el encarecimiento del costo de vida y en el funcionamiento del mercado de trabajo local. Se produjo un rápido aumento de la desocupación, que alcanzaba niveles de masividad no registrados hasta entonces. Conforme las estimaciones realizadas por Alejandro E. Bunge, publicadas por la *Revista de Economía Argentina*, la desocupación obrera en todo el país, calculada en el mes de agosto de cada año, manifestaba el siguiente comportamiento:

Cuadro I
Desocupación y Ocupación Obrera en la República Argentina

Años	Ocupados	Desocupados	Porcentaje de Desocupados (%)
1912	2.123.000	116.000	5,1
1913	2.152.000	156.000	6,7
1914	2.010.000	321.000	13,7
1915	1.983.000	339.000	14,5
1916	1.918.000	415.000	17,7
1917	1.888.000	456.000	19,4

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

1918	2.075.000	283.000	12
1919	2.120.000	187.000	7,9
1920	2.230.000	170.000	7,2

Fuente: *Revista de Economía Argentina*, N° 108, Año IX, Tomo XVIII, junio de 1927.

En primer lugar, es necesario aclarar que las cifras expuestas sobre desocupación no provienen de encuestas ni de trabajos de campo, surgieron de las estimaciones realizadas por Bunge en relación al comportamiento del mercado laboral de la época, a partir de las investigaciones realizadas sobre el grado de ocupación obrera y su vinculación con los saldos del movimiento inmigratorio.⁷³ En segundo lugar, el cálculo sobre el nivel del desempleo abarcó el período analizado en el Cuadro I, no registrándose información sobre estimaciones desarrolladas en forma sistemática en los años siguientes. Como veremos, solamente encontramos algunos datos aislados en relación a la desocupación verificada en el año 1926 y en 1930.⁷⁴

Las observaciones formuladas por Bunge señalan que a partir de 1910, en forma paralela a la desaceleración del crecimiento experimentada en la producción agrícola, la industria de la construcción y afines, comenzaba a decrecer rápidamente.⁷⁵ A pesar de que otras industrias mantuvieron un ritmo estable de producción, siendo escasas las que experimentaron crecimiento, estos datos expresan los primeros indicios de una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía general. Considerando que las cifras que daban cuenta de los saldos migratorios se mantenían en valores estables, Bunge deducía que desde, aproximadamente, el año 1910 el país había sostenido un exceso de mano de obra.

Desde su perspectiva, la crisis de la desocupación ya se había producido en el segundo semestre de 1913 ocasionada, en buena medida, por las dificultades económicas registradas en el país.⁷⁶ Como se observa en el Cuadro I, el nivel del desempleo aumentaba en forma notable en 1914, aproximándose al 13,6 por ciento. A partir de ese año, mantuvo una tendencia al crecimiento, trepando al 19,4 por ciento en

⁷³ En relación a la metodología empleada, puede consultarse: Alejandro E. Bunge, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo”, *op.cit.*

⁷⁴ *Revista de Economía Argentina*, N° 108, junio de 1927, *op.cit.*; N° 145, Año XIII, Tomo XXV, julio de 1930.

⁷⁵ Alejandro E. Bunge, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo”, *op.cit.*

⁷⁶ Ministerio del Interior. **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, Año 1915, *op.cit.*, pp. 14 a 16.

1917, proporción que representó la existencia de unos 456.000 trabajadores desocupados. Si bien desde esta fecha iniciaba un camino descendente, el nivel alcanzado tuvo un carácter inédito y significó un incremento de casi tres veces si se lo compara con el 5,1 por ciento registrado en 1912. En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires las estimaciones de Bunge mostraban un escenario laboral todavía más complicado. En efecto, también en relación al año 1917, el nivel del desempleo registrado rondaba el 23,8 por ciento, cifra sensiblemente superior al promedio nacional.⁷⁷

A partir del año 1918 la desocupación en el país mostraba una significativa disminución, retornando a valores de un dígito al año siguiente, hasta ubicarse en 1920 en un nivel próximo al 7,2 por ciento. De acuerdo con la información disponible, en el año 1926 se registraba la existencia de algo más de 300.000 desocupados en el ámbito nacional, cifra que tendió a la disminución en los años siguientes.⁷⁸

Al ser consultado Bunge por el diario *Crítica* el 28 de junio de 1930 sobre el nivel de la desocupación registrado en el país, estimaba la existencia de aproximadamente unos 400.000 trabajadores que carecían de empleo, cifra todavía menor que la registrada en 1917, aunque manifestaba en esta oportunidad su preocupación por un posible incremento.⁷⁹

Para el año 1932 disponemos de los datos brindados por el primer censo nacional de desempleados, con una cifra de 333.997 obreros sin trabajo, aunque este valor fue ampliamente cuestionado en la época, principalmente, por los representantes del socialismo en el Congreso, por considerarlo inferior al nivel real de la desocupación registrada.⁸⁰ Asimismo, el año 1932 coincidía con el menor índice de ocupación verificado en la ciudad de Buenos Aires, tomando como base el año 1929.⁸¹ Aunque las cifras referidas se restringieron al ámbito de la Capital Federal, el menor nivel de obreros ocupados podría ser indicativo de un mayor grado de desempleados en ese

⁷⁷ Alejandro E. Bunge, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo”, *op.cit.*

⁷⁸ *Revista de Economía Argentina*, N° 139, Año XII, Tomo XXIV, enero de 1930.

⁷⁹ *La Revista de Economía Argentina*, transcribió los contenidos del reportaje. Ver: N° 145, Año XIII, Tomo XXV, julio de 1930.

⁸⁰ República Argentina. Departamento Nacional del Trabajo. **La desocupación en la Argentina. 1932**, Talleres Gráficos Compañía Impresora Argentina, S.A., Buenos Aires, 1933, p. 18. Sobre el particular, ver: José Panettieri, “Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929- 1934)”, *op.cit.*

⁸¹ Ministerio del Interior. Departamento Nacional del Trabajo. **Investigaciones Sociales**. Año 1942, Buenos Aires, 1943.

mismo año, dentro del período de desocupación generalizada que se extendió entre 1929 y 1933.

A pesar de las diferencias metodológicas existentes en las fuentes consultadas, de las cuales obtuvimos los datos sobre paro forzoso, puede inferirse un mayor nivel de desempleo en los años de crisis económica que coincidieron con el desarrollo de la Primera Guerra. Si comparamos el número de desempleados estimado por Bunge para el año 1930 y la cifra brindada por el censo de 1932, con los datos del Cuadro I, en relación a los años 1916 y 1917, se evidencia la diferencia planteada en términos absolutos. Otro de los datos analizados, se refiere al crecimiento vegetativo de la población, registrado en similar período -que alcanzaba algo más de un 50 por ciento de aumento-, verificamos entonces que la diferencia planteada en valores absolutos en relación a la desocupación, es todavía mayor en términos relativos.⁸²

Asimismo, las observaciones realizadas por Bunge en 1935, con posterioridad a la crisis económica, en alguna medida, contribuyen a confirmar algunas de nuestras afirmaciones. En uno de sus trabajos⁸³ referidos a la situación económica del país, en relación a lo acontecido con la crisis mundial iniciada en 1929, en materia de desocupación sostenía lo siguiente:

“La Argentina es uno de los países que menos ha sufrido bajo este punto de vista. Es ya mayor la demanda de obreros calificados que la oferta, y muy reducida la desocupación en general...”

Esta situación era atribuida a tres causas principales: la continuidad experimentada en los cultivos de cereales, el aumento de mano de obra registrado en el sector manufacturero y la circunstancia de la “infraedificación”; este último aspecto se vinculaba con las crecientes necesidades del país en relación a la construcción de obras de infraestructura, en el momento en que se desató la crisis. Este rubro había mantenido sus tareas –tanto en el ámbito público como privado- en forma similar, a pesar de la depresión económica. Además de ilustrar sus comentarios con información relevante sobre el comportamiento de las variables económicas analizadas, en relación al caso argentino, concluía sus comentarios, destacando lo siguiente:

⁸² *Revista de Economía Argentina*, N° 208 al 210, Año XVIII, Tomo XXXIV, octubre – diciembre de 1935, “Situación económica actual de la Argentina”.

⁸³ *Ibidem*.

“Estos son los tres hechos sobresalientes en el conjunto de los que explican el misterio de la reducida desocupación obrera en la Argentina, en tanto que en otros países se mantiene en cifras pavorosas”.⁸⁴

En relación al fenómeno del paro forzoso, encontramos en la postura del socialismo una diferente perspectiva en el pensamiento sostenido por Juan B. Justo con respecto a las ideas propugnadas por Alfredo L. Palacios, cuestión que retomaremos en el Capítulo IV. Al ser consultado por la encuesta, Juan B. Justo se refirió particularmente al paro forzoso agrícola, cuestión que tenía como contracara la emigración anual de un considerable número de trabajadores.⁸⁵ De acuerdo con sus estimaciones, la proporción de los trabajadores que decidían retornar a sus lugares de origen, era significativamente mayor en Argentina que en EEUU, diferencia que evidenciaba las dificultades que atravesaban los trabajadores inmigrantes en el país, considerando que los costos de los pasajes eran superiores por tratarse de mayores distancias. De acuerdo con su análisis, la principal causa de la desocupación, se vinculaba estrechamente con el sistema de explotación agrícola, centrada en el monocultivo, característica “propia de nuestros sistemas de arriendo, en el acaparamiento de la tierra para especular y en la mala administración en la tierra pública”. El problema del latifundio y la explotación extensiva aparecían en el centro de sus explicaciones en relación al desempleo. El sentido general de las observaciones de Justo, evidencian que sus preocupaciones políticas y gremiales también involucraban la situación particular de los trabajadores del campo, aspecto del que venía ocupándose desde tiempo atrás, reflejado además en las páginas de *La Vanguardia*.⁸⁶

En cuanto a las medidas que consideraba necesarias para solucionar el problema de la desocupación, era su opinión que correspondía al poder político ocuparse de estas materias. La necesidad de promover una legislación agraria “sana y progresiva” constituía la iniciativa más importante en el orden de prioridades. En relación a otros remedios posibles, se mostró poco inclinado en confiar en el Estado el desarrollo de las

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, p. 393. Para un análisis sobre los resultados de la encuesta elaborada por Gálvez, consultar: José Panettieri, “Desocupación, subocupación, trabajo estacional, trabajo intermitente. De la crisis del 90 a la Primera Guerra Mundial”, *op. cit.* El material vinculado con el Informe de Gálvez, ha sido también utilizado en este trabajo de José Panettieri, aspecto que se refleja en algunas descripciones similares presentes en ambas investigaciones.

⁸⁶ Ver cita 30 del punto anterior. En relación al pensamiento de Juan B. Justo sobre este tema, pueden consultarse: Juan B. Justo, **Teoría y práctica de la historia**, *op.cit.*, **La obra parlamentaria del Diputado socialista por la Capital Juan B. Justo, mayo 1912- abril 1913**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1913. También en: Jacinto Oddone, **Gremialismo Proletario Argentino**, *op.cit.*, Cap. XXXVII, “Los trabajadores del campo”, pp. 236 a 246.

estadísticas y el seguro obrero, aspectos que preferentemente debían ser abordados en el ámbito gremial, a través de sindicatos seriamente organizados. En esta misma línea, también descreía de las acciones de colocación desarrolladas en el ámbito público. Sobre el particular, consideraba que “las oficinas de colocación y de informes a los trabajadores son buenas como instituciones municipales o de Estado, cuando las inspira *una simpatía activa por la clase proletaria*”.⁸⁷

El descreimiento manifiesto en las posibilidades de que las instituciones públicas representaran el interés de los trabajadores, podría ser interpretado a la luz de su perspectiva ideológica, que identificaba al Estado como el instrumento exclusivo de los intereses del sector terrateniente.⁸⁸ Como es señalado por Tulio Halperín Donghi, entre los planteos de Juan B. Justo aparecen con singular importancia los cuestionamientos al sistema impositivo y a la política monetaria desarrollada por el Estado, como variables que contribuían en forma decisiva a acentuar las diferencias en materia de distribución del ingreso nacional, favoreciendo los intereses de la “oligarquía terrateniente”, en detrimento de los salarios percibidos por los trabajadores.⁸⁹

Por su parte, Alfredo L. Palacios en su respuesta a la encuesta vinculaba al paro forzoso con la evolución industrial, siendo su causa principal el desarrollo del “maquinismo”.⁹⁰ Sostenía en esa oportunidad que: “El desarrollo de la maquinaria, traerá la *superpoblación relativa* que no podrá ser destruida jamás dentro del régimen económico actual, pero cuyos efectos podrían ser atenuados”.⁹¹ El mecanismo adecuado propuesto para contrarrestar esta situación se relacionaba con la disminución progresiva de la jornada de trabajo, decisión que brindaría progresivamente ocupación a un mayor número de trabajadores; aunque a partir del análisis de diferentes variables relacionadas con la organización productiva, planteaba el carácter transitorio de los efectos de esta medida.

En materia de colocaciones, defendía la intervención del Estado, reflexionando en los siguientes términos: “Me parece conveniente, en estos momentos, dedicar una

⁸⁷ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, pp. 393 - 394. (el subrayado es original).

⁸⁸ Tulio Halperín Donghi, “¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)”, en **El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1987.

⁸⁹ *Ibidem*. También en relación al pensamiento de Juan B. Justo y la cuestión agraria, consultar del mismo autor: “Canción de otoño en primavera: Previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930)”, *op.cit.*

⁹⁰ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, p. 393.

⁹¹ *Ibidem*, p. 394 (el destacado es original).

sería atención al Registro de Colocaciones, del que me he ocupado el año pasado en el Congreso Nacional”.⁹² En efecto, el entonces diputado Palacios, había participado activamente en la elaboración de la Ley N° 8999 de reorganización del DNT sancionada en 1912, según analizaremos en el Capítulo IV. Estos comentarios reflejan las diferentes posturas prevalecientes en el socialismo en relación al problema del desempleo. No obstante, en la discusión parlamentaria, Juan B. Justo acompañaba con su intervención la propuesta legislativa de reorganización del DNT formulada por la Comisión de Legislación en la que Palacios había participado, que prescribía en su artículo quinto la creación del Registro Nacional de Colocaciones.⁹³

Desde la perspectiva de la dirigencia de extracción sindicalista revolucionaria se analizaba el fenómeno de la desocupación masiva como la consecuencia directa del desarrollo capitalista. En clara alusión al socialismo –sector con el que rivalizaban en el plano gremial- criticaban duramente a quienes pretendían solucionar el problema de la desocupación mediante el “reformismo parlamentario”, es decir a través de iniciativas legislativas.⁹⁴ Proclamaban, al menos en el plano discursivo, la acción revolucionaria del proletariado “suprimiendo” el actual sistema de explotación, como único mecanismo capaz de terminar con la desocupación. Los trabajadores, fortaleciendo sus órganos de clase, solamente podían “contrarrestar” o “neutralizar” la tendencia natural de la sociedad capitalista”.

La misma dinámica de su lógica productiva, requería la incorporación permanente de nuevas maquinarias que gradualmente desplazarían al obrero de su lugar de trabajo. Este enfoque, seguramente inspirado en los acontecimientos que se registraban en los países más industrializados de Europa –con cuyos dirigentes gremiales sostenían una estrecha comunicación-, privilegiaba como principal mecanismo de lucha contra el paro forzoso, la reducción de la jornada de trabajo y una disminución de la producción en los talleres.⁹⁵

⁹² *Ibidem*.

⁹³ **La obra parlamentaria del Diputado socialista por la Capital Juan B. Justo, mayo 1912- abril 1913, op.cit.**

⁹⁴ *La organización Obrera*, N° 2, segunda época, agosto 1 de 1915, “A propósito de la desocupación”.

⁹⁵ Para un análisis sobre la postura del sindicalismo revolucionario sobre este tema consultar, entre otros: *La acción obrera*, Año VIII, N° 274, marzo 22 de 1913; N° 286, julio 21 de 1913; Año IX, N° 292, agosto 2 de 1913; N° 293, agosto 9 de 1912; N° 294, agosto 16 de 1913; N° 318, enero 31 de 1914; N° 321, febrero 21 de 1914; N° 322, febrero 28 de 1914; N° 334, mayo 30 de 1914; N° 335, junio de 1914; *La Organización Obrera*, N° 1, segunda época, mayo 1 de 1915; N° 1, Año I, setiembre de 1917.

La existencia de poderosas organizaciones de trabajadores constituía un requisito indispensable para limitar o reducir la producción capitalista. La fórmula era explicitada en forma detallada:

“Si partimos del principio que toda paralización de la industria halla su origen en la sobreproducción creada, es incuestionable que ésta se genera por la ausencia del propósito obrero, de reducir toda actividad industrial a justas proporciones, impidiendo al trabajo humano una excesiva intensidad, es decir, refrenándolo a las debidas proporciones de utilidad y rendimiento social”. (...) “Se trata de acortar proporcionalmente la jornada de trabajo, disminuir su intensidad productiva, y compartir con el hermano de clase la adversa contingencia, que salvada de esta manera, permite enseguida su solución, en perjuicio de la clase adversaria”.⁹⁶

La información relevada sobre prácticas gremiales del *sindicalismo*, no da cuenta de la aplicación efectiva de estas medidas. Sin embargo, aparece visible en los reclamos de algunos sectores empresarios. Particularmente, en el *Boletín* de la Unión Industrial Argentina, en un artículo referido al problema de la desocupación, encontramos una crítica que mencionaba la “desorientación” sindical en la búsqueda de soluciones al problema. Precisamente, en relación a los mecanismos propuestos, se señalaba que durante el conflicto bélico: “La consigna de producir hasta cierta y determinada cantidad, llegó a provocar, como es de suponerse, una serie de trastornos, no sólo en la normalidad a que aspiraba desenvolverse la producción para responder a las elevadas demandas, sino también, que produjo ciertas incidencias entre los mismos obreros. Más de uno, procediendo de acuerdo con su propia idiosincrasia, y consultando más que nada a sus necesidades económicas, al rendir una producción mayor a la señalada por el respectivo sindicato, tuvo que recibir serios apercibimientos, tales como multas, malos tratamientos, y ruinosas descalificaciones en el gremio, etc. etc.” (*sic*).⁹⁷

Las declaraciones provenientes del principal órgano informativo de los industriales, permiten una primera aproximación a la existencia efectiva de estas medidas, aunque resultan insuficientes para conocer la magnitud real de su importancia en el ámbito de la producción. Por otra parte, aunque no se hace referencia explícita al *sindicalismo*, en la medida en que estas acciones coincidían con sus proclamas teóricas, y siendo este sector mayoritario en el movimiento obrero de estos años, puede

⁹⁶ *La acción obrera*, Año IX, N° 335, junio 6 de 1914, “La crisis de la desocupación”.

⁹⁷ *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, N° 629, mayo 15 de 1921, “Desocupación obrera en el país”, p. 4.

suponerse que sus militantes estuvieron directamente involucrados en el desarrollo de estas acciones en los lugares de trabajo.

En cuanto a las colocaciones, los dirigentes de filiación *sindicalista*, reafirmando su discurso antiestatista originario, rechazaban de plano el accionar de la agencia pública en esta materia.⁹⁸ El argumento central que esgrimían, criticaba la trayectoria del Registro, sosteniendo que se ocupaba de “reclutar crumiros”. En la medida en que el Estado era una institución eminentemente “burguesa”, estaba en abierta contradicción con el interés proletario. El discurso del sindicalismo todavía marcado en estos años por un decidido perfil antiestatista y con intenciones revolucionarias, contrastaba fuertemente con su creciente vocación pragmática y negociadora en el plano de las prácticas gremiales.

En sintonía con este discurso, proclamaban la necesidad de organizar Bolsas de Trabajo en el ámbito estrictamente gremial. En alguna medida, esta predilección se correspondía con la experiencia francesa de constitución de Bolsas de Trabajo, en las que habían participado dirigentes vinculados con el *sindicalismo*, como Victor Griffuelhes, Emile Pouget, entre los más destacados, cuyos trabajos eran publicados frecuentemente en las páginas de los periódicos sindicalistas locales.⁹⁹ No obstante estas declaraciones, seguramente por razones vinculadas con el intento de predominio en el movimiento obrero de la época, mantuvieron una visión crítica a la iniciativa motorizada por el socialismo de creación de una Cámara de Trabajo en 1904, bajo el auspicio de la UGT, como veremos en el Capítulo IV.

En oportunidad de las deliberaciones del IX Congreso de la FORA en 1915, central sindical que a partir de entonces será conducida por dirigentes de extracción sindicalista, integrada también por socialistas y un sector mayoritario del anarquismo, frente al problema de la desocupación generalizada se aprobaban las siguientes medidas:

1) Limitar la inmigración: se proponía contrarrestar la “propaganda artificial” desarrollada por el gobierno, destinada a atraer grandes contingentes de trabajadores,

⁹⁸ *La Organización Obrera*, N° 6, Año III, mayo 1 de 1917, “El movimiento obrero y el Departamento Nacional del Trabajo.

⁹⁹ Un análisis sobre la participación de dirigentes ligados al sindicalismo revolucionario en el movimiento de las Bolsas de Trabajo en Francia, puede encontrarse en: Edouard Dolleans, *Historia del movimiento obrero*, Eudeba, 1960. Sobre el particular, también puede consultarse: Dora Barrancos, “Cultura y educación en el temprano sindicalismo revolucionario”, en *Anuario*, N° 14, Fac. Humanidades y Artes – UNR, Rosario, 1989-90.

recomendando que sólo acepten las informaciones que provenían de las organizaciones obreras en el momento de decidir su traslado.

2) En relación al fenómeno de la desocupación, aconsejaba impedir el despido o suspensión de trabajadores en talleres o fábricas, imponiendo el turno. Además, proponía una reducción gradual de la jornada de trabajo. En esta misma línea, consideraba que el “trabajo a destajo” era uno de los factores que favorecían la concurrencia entre los trabajadores y también las desocupaciones periódicas que afectaban el interés proletario, aconsejando a los sindicatos realizar una intensa campaña hasta su completa supresión.¹⁰⁰

En un nuevo contexto de crisis económica y desocupación generalizada el Comité Central Confederal de la recientemente creada CGT, emitía el 26 de abril de 1931 un programa mínimo de reivindicaciones que apuntaba mayormente a buscar soluciones al problema del paro forzoso.¹⁰¹ En líneas generales, en sus enunciados se reclamaba el reconocimiento de los sindicatos por su mera existencia; la disminución de la jornada de trabajo y vacaciones anuales pagas; el seguro obrero de alcance nacional; la reforma de la ley de accidentes del trabajo; el contralor obrero en las industrias y reparticiones del Estado; la protección de la maternidad y de la infancia, estabilidad y escalafón para los obreros y empleados estatales; el cumplimiento de la legislación laboral y derogación de la Ley de Residencia.¹⁰² Específicamente, en relación a la desocupación propugnaba las siguientes medidas:

¹⁰⁰ Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo**, Ed. Libera, Buenos Aires, 1957, T. I, pp. 549 a 500.

¹⁰¹ La CGT iniciaba la divulgación de su programa mínimo en el primer número del Boletín editado por la central sindical, con fecha 15 de enero de 1932. En este primer número se publicita el desarrollo de una intensa campaña de difusión de los contenidos del programa mínimo de lucha contra el paro forzoso. En: *Boletín de la CGT*, Año I, N° 1, enero 15 de 1932, “La CGT representa la mayor conjunción de fuerzas obreras que ha existido en el país”. En ese primer número declaraban representar a 300.000 trabajadores que pertenecían a las industrias más importantes.

Un análisis sobre los contenidos principales del programa mínimo también puede encontrarse en: Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino**, op.cit.

La CGT se había constituido el 27 de setiembre de 1930, a partir de la fusión de la USA, de orientación *sindicalista* y de la COA, vinculada al socialismo, y la incorporación de sindicatos autónomos. El sector *sindicalista* condujo el organismo sindical hasta el año 1935, oportunidad en que es reemplazado mediante un “golpe obrero”. Sobre estos acontecimientos puede consultarse: Hugo del Campo, **Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable**, Ed. Clacso, Buenos Aires, 1983; Hiroshi Matsushita, **Movimiento Obrero Argentino 1930/1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo**, Siglo XX, Buenos Aires, 1983.

Algunos datos interesantes sobre la constitución y trayectoria de la COA y de la USA, y su incorporación a la CGT, pueden encontrarse en: *Revista de Ciencias Económicas*, Año XV, Serie II, N° 73, agosto de 1927; N° 75, octubre de 1927; Año XVIII, N° 110, setiembre de 1930.

¹⁰² *Boletín de la CGT*, op.cit.

1) Disminución de la jornada de trabajo; semana laboral de 40 horas en ciclos de cinco días para los adultos en trabajos diurnos, y de 30 horas en trabajos nocturnos y en industrias insalubres;

2) El seguro nacional para contrarrestar los efectos de las desocupaciones periódicas;

3) Intervención de la organización sindical en el Departamento Nacional del Trabajo y en la Dirección General de Inmigración;

4) Supresión de las agencias de colocaciones particulares.¹⁰³

El análisis que formulara Sebastián Marotta sobre los contenidos del programa mínimo, también hacía referencia a la precaria situación laboral del momento, caracterizada por frecuentes rebajas de salarios y aumento de la jornada de trabajo en numerosos sectores productivos, en un contexto de desvalorización monetaria y encarecimiento del costo registrado en productos de consumo indispensable.¹⁰⁴

En relación a la reducción de la jornada laboral incluida en el programa de lucha contra la desocupación Marotta señalaba lo siguiente:

“Considera la CGT que los magníficos progresos de la mecánica industrial, verdadera donación del genio humano, deben ser empleados en beneficios de todos y no para empobrecer a los que trabajan y por contraste enriquecer fabulosamente a sus propietarios. La adaptación de la jornada de trabajo a las nuevas condiciones de la producción industrial significa, además de un mayor bienestar para los productores, la mejor forma de contribuir a resolver el pavoroso problema de la desocupación”.¹⁰⁵

Nuevamente la solución al problema de la desocupación se vinculaba estrechamente con el desarrollo industrial, perspectiva que expresaba una imagen parcial de un fenómeno mucho más complejo, particularmente, si consideramos las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo local.

En las situaciones en que el reemplazo de la mano de obra ocasionado por el avance tecnológico era inevitable, se reclamaba el seguro de desempleo, a fin de permitir llevar una existencia más digna a los trabajadores y sus familias. En relación al poder de contralor que reclamaban sobre el DNT, según las propias declaraciones de Marotta, se vinculaba principalmente con el otorgamiento a los sindicatos de la facultad para designar a los inspectores que vigilarían el cumplimiento efectivo de la legislación del trabajo.

¹⁰³ *Ibidem*, “El programa de la CGT con relación a la actual situación del proletariado argentino”.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

En líneas generales, el programa mínimo elaborado por la CGT, retomaba algunos temas centrales reclamados a lo largo de estos años por el socialismo y, en alguna medida, también por el *sindicalismo*. Nos referimos concretamente a la reducción de la jornada laboral, defendida por ambos sectores, aunque desde perspectivas ideológicas diferentes. En relación al seguro contra la desocupación y a la eliminación de las agencias de colocaciones, aunque constituyeron objetivos largamente perseguidos por el socialismo, en este nuevo contexto también comenzaban a formar parte de las reivindicaciones planteadas por el *sindicalismo*. Una mención especial merece la defensa de la participación y el contralor sindical en el Departamento Nacional del Trabajo, y en la Dirección General de Inmigración, mecanismo que en el caso de la perspectiva *sindicalista* expresó un replanteo de la postura antiestatista defendida en su discurso original.

En similar perspectiva, Alejandro Silveti, figura de larga trayectoria en el *sindicalismo* local, también defendió la necesidad de participación de la organización gremial en el Departamento Nacional del Trabajo, como un mecanismo adecuado para promover el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, aspecto que se fundamentaba en su carácter “completamente ajeno” a los intereses de la clase obrera.¹⁰⁶ En relación al organismo estatal, señalaba lo siguiente:

“Los funcionarios que lo componen lo son del gobierno, donde la influencia del comité y el favor se antepone a cualquier otra consideración de interés superior. Por lo general son individuos ajenos al trabajo, del que sólo tienen un vago conocimiento tomado de conceptos abstractos.”¹⁰⁷

En este nuevo contexto, comenzaban a valorar desde una perspectiva diferente la existencia de leyes laborales y la posibilidad de integrar la organización sindical a aquellas oficinas estatales vinculadas con el mundo del trabajo, como un mecanismo adecuado destinado a influenciar su accionar, a partir de una mayor proximidad con las principales demandas de los trabajadores.

4. La previsión colectiva de riesgos

¹⁰⁶ *Boletín de la CGT*, Año I, N° 3, marzo 15 de 1932, “Justificaciones del programa mínimo de la Confederación General del Trabajo. El cumplimiento de la legislación social”.

¹⁰⁷ *Ibidem*. En un trabajo anterior realizamos una primera aproximación al tema del seguro social en relación al paro forzoso. En: Maricel Bertolo, “Estado y movimiento obrero frente al problema de la desocupación. 1914-1917”, *op.cit.*

El establecimiento del seguro contra el paro forzoso, había sido discutido en oportunidad de las deliberaciones de la primera Conferencia Internacional sobre el desempleo realizada en París en 1910. Los interrogantes formulados en la primera encuesta sobre el paro forzoso, realizada en el país en 1912 por Manuel Gálvez -luego de su participación como delegado del gobierno en el Congreso Internacional-, en relación a los principales mecanismos destinados a solucionar el problema del desempleo, también hacían referencia al establecimiento del seguro de desocupación.¹⁰⁸

Las respuestas de los encuestados al ser consultados sobre la posibilidad de que el Estado organizara y financiara un seguro contra el paro forzoso, evidenció una opinión generalizada que el país todavía no estaba en condiciones de promover este tipo de iniciativas. Parecía ser un ámbito cuya incumbencia correspondía a las organizaciones gremiales. Solamente algunos de los interrogados manifestaron la conveniencia de un subsidio estatal de fomento a quienes desarrollaran esta prestación en la esfera privada. Cuando el desempleo alcance un carácter generalizado, se comenzará a discutir la posibilidad de considerarlo como un riesgo más que podía ser prevenido mediante los principios aseguradores con participación directa del Estado. Reaparecerá, entonces, en los debates el problema de las obligaciones, pero también el de los límites de la intervención estatal en la materia.

El decreto del Poder Ejecutivo de fecha 2 de enero de 1913, que reglamentó la La Ley N° 8999 de reorganización del DNT, prescribía como función específica de la División de Estadística, recopilar y organizar los datos sobre el paro forzoso, debiendo ocuparse de sistematizar toda información relativa a desocupación de los obreros en las diversas actividades, incluyendo también en la investigación el seguro de desempleo.¹⁰⁹

En el ámbito gremial, se desarrolla en estos años una de las experiencias pioneras en seguro de desocupación protagonizada por la Federación Gráfica Bonaerense, uno de los sindicatos mejor organizados de la época, integrado por obreros calificados, que con bastante frecuencia padecían las consecuencias del paro forzoso.¹¹⁰ El Secretario de la Federación Gráfica Bonaerense, Pedro G. Porcel, al responder a la

¹⁰⁸ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*,

¹⁰⁹ La ley N° 8999 y su decreto reglamentario pueden encontrarse en: *BDNT*, N° 27, junio 13 de 1914, pp. 3 a 6 y 19 a 32, (art. 8°, inc. 2° y 8°).

¹¹⁰ Silvia Badoza, “Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica. Un estudio de caso: Ortega y Radaelli (1901-1921)”, en *Secuencia*, N° 50, nueva época, Revista de Historia y Ciencias Sociales, mayo-agosto 2001. “Skilled Work and Labour Careers in the Argentine printing Industry, 1880-1930”, in Mitch, David, Brown, J. and Van Leeuwen, Marco H.D., **Origins of the Modern Career**, Ed. Ashgate, England, 2004, Chapter 8, pp. 164 a 187.

encuesta formulada por Gálvez, refirió que el paro forzoso se estaba convirtiendo en “un mal crónico” advirtiendo, además, sobre la permanente concurrencia que realizaban los trabajadores inmigrantes en el sector. En relación a este tema, sus descripciones son muy elocuentes:

“Las inmigraciones traen al país grandes masas de trabajadores y éstos, que trabajan mediante bajos salarios, pues sus condiciones de vida son diferentes de las de los trabajadores del país o aclimatados a sus costumbres, producen el paro de estos últimos. Los industriales aprovechan esta superabundancia de brazos, tomando obreros en las épocas de trabajo(...) Cuando el trabajo disminuye expulsan a los obreros del país y se quedan con los extranjeros”.¹¹¹

En algunos casos, esta decisión se vinculaba con la condición de extranjeros de los capataces, quienes preferían brindar ocupación a los trabajadores de su misma nacionalidad. Además del fenómeno migratorio, diferentes razones ocasionaban desocupación en los trabajadores del sector. De acuerdo con lo señalado en el Informe, la introducción de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra y la competencia que realizaba el Estado nacional a través de los talleres de la penitenciaría, figuraban entre las diversas causas, siendo este sector uno de los más afectados por el paro forzoso.

En cuanto a la importancia del fenómeno de la desocupación, las estimaciones realizadas por Porcel daban cuenta de la existencia de unos 7.000 trabajadores de imprentas en la ciudad de Buenos Aires, siendo un nivel cercano al 28,5 por ciento la proporción de quienes en forma permanente se encontraban en situación de paro forzoso.¹¹² Aunque estas cifras son aproximadas, de todos modos permiten inferir la existencia del fenómeno del paro forzoso en una proporción significativa. Realidad que también se expresaba en la importante proporción de recursos destinados a subsidios por desocupación, significativamente mayor respecto de otros gastos asumidos por la asociación.

El 1º de abril de 1912, la Federación comenzó a otorgar de manera regular subsidios a los desempleados, servicio que ya venía prestando con anterioridad, aunque en forma rudimentaria. Entre los principales requisitos, se exigía a los socios estar al día con la cuota sindical acreditando, por lo menos seis meses de cotizaciones.¹¹³ No existía

¹¹¹ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, p. 396.

¹¹² *Ibidem*, p. 395.

¹¹³ Ministerio del Interior. **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, Año 1915, *op.cit.* También en: José Panettieri, “El paro forzoso en la Argentina Agroexportadora”, *op.cit.*, pp. 66 – 67.

derecho a subsidio en caso de “desocupación voluntaria”; la indemnización era exigua y podía durar hasta tres meses por año.

En cuanto a los montos asignados, el subsidio consistía en un peso por día para los varones mayores de 18 años, correspondiendo a las mujeres y a los menores cuyas edades oscilaran entre los 14 y 18 años, la mitad de ese ingreso.¹¹⁴ Los estereotipos vinculados a las diferencias de género, orientaban la distribución de los recursos en el gremio de los gráficos, equiparando la situación de la mujer trabajadora con la del menor. Asimismo, esta disposición contradecía en los hechos, uno de los postulados defendidos con mayor insistencia en el plano discursivo por las diferentes corrientes del movimiento obrero de la época, en especial por el socialismo, vinculado con el derecho de la mujeres trabajadoras de percibir igual remuneración por igual tarea.

En el Informe presentado por la Federación a solicitud del DNT -con el objetivo de estudiar el riesgo de paro en las sociedades obreras-, se detallan los montos de los subsidios pagados por desempleo a los trabajadores del sector gráfico, no estableciéndose diferencias según sexo y edad.

Cuadro II
Subsidios por paro forzoso otorgados anualmente
por la Federación Gráfica Bonaerense

Años	Montos de los Subsidios (en pesos)	% sobre el total de subsidios pagados
1912*	1.186	56%
1913	1.583	43,9%
1914	9.756	84,3%

Fuente: Ministerio del Interior. La desocupación de los obreros en la República Argentina, Imprenta Coni, Buenos Aires, 1915, pp. 184 – 185.

* En este año fueron incluidos los subsidios pagados a partir del mes de abril.

Aunque la información disponible es acotada en el tiempo, muestra una clara tendencia al crecimiento en materia de montos otorgados por el seguro de desocupación, y en cuanto a su importancia relativa en el total de los subsidios brindados anualmente

¹¹⁴ *Ibidem.*, p. 181 – 182.

por la asociación. El Informe daba cuenta de la existencia de subsidios por enfermedad, fallecimiento y también a los conscriptos que no encontraban ocupación en forma inmediata, aunque las cifras referidas a esta última prestación eran muy poco significativas; correspondiendo la mayor proporción a los subsidios por desempleo y enfermedad. El importante incremento registrado en los montos destinados a indemnizaciones por paro entre 1913 y 1914, coincidía con la crisis económica iniciada en esos años, que tuvo como correlato la irrupción del desempleo generalizado.

Las frecuentes investigaciones realizadas por el Departamento Nacional del Trabajo en relación a la existencia de sociedades mutuales que funcionaban en el ámbito de la Capital Federal, ponía en evidencia que dado el importante desarrollo de las prestaciones brindadas en materia de socorro mutuo –especialmente orientado a prestar diferentes servicios vinculados con la salud, vejez e invalidez-, no era improbable que también intervinieran en el problema del paro forzoso, considerando que la mayoría de sus integrantes eran trabajadores.¹¹⁵ Sin embargo, la información relevada no registra la existencia de este tipo de iniciativas en las asociaciones que tenían como objetivo principal la ayuda mutua en nuestro período de estudio.

El Museo Social Argentino fue otra de las instituciones que desde su creación en 1912, manifestó especial interés por el desarrollo de las mutualidades, como un modo de pensar desde otra perspectiva las respuestas a algunos de los problemas sociales más acuciantes. Por iniciativa del Museo Social se realizaba en la ciudad de Buenos Aires el 24 de marzo de 1918, el Congreso de la Mutualidad, uno de los eventos más significativos en relación a las diferentes asociaciones que se ocupaban de la ayuda mutua.

En el ámbito gremial, además de la iniciativa protagonizada por los obreros gráficos, las informaciones publicadas por el DNT sugieren la existencia de algunas otras experiencias sindicales en relación al otorgamiento del seguro de desempleo; aunque la falta de datos vinculados con su funcionamiento efectivo, evidencia que sus

¹¹⁵ Desde su creación, el DNT se ocupó a través de sucesivas investigaciones del estudio del funcionamiento de las sociedades de socorros mutuos en la ciudad de Buenos Aires. Ver: Ministerio del Interior. **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.*, pp. 170 a 181. Entre otros, también pueden consultarse: *BDNT*, N° 4/7, mayo- dic. de 1908; N° 14, Setiembre de 1910; N° 24, agosto 1° de 1913; N° 43, diciembre de 1919.

Sobre el desarrollo histórico de la mutualidad en Argentina, puede consultarse: Susana Belmartino y otros, “Las instituciones de Salud en la Argentina Liberal: desarrollo y crisis”, Secretaría de Ciencia y Técnica. Área de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales para la Salud, Buenos Aires, julio de 1987; Héctor Recalde, *Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social*, CEAL, 2 vols., Buenos Aires, 1991.

actividades se habrían realizado con escasos niveles de organización, y muy probablemente con marcadas discontinuidades en la prestación de los subsidios.¹¹⁶

En forma paralela a la mayor participación estatal en la regulación del mercado de trabajo a través de la creación del Registro Nacional de Colocaciones, comienzan a privilegiarse algunas decisiones del poder político orientadas a la previsión colectiva, como forma de contrarrestar determinadas contingencias sociales adversas. De acuerdo con lo afirmado por Pierre Rosanvallon, la introducción progresiva de los principios aseguradores permitió abordar las diferentes problemáticas sociales desde un nuevo enfoque. Estas nuevas formas de pensar lo social, planteaban el pasaje del concepto subjetivo de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo. Al mismo tiempo, permitían la posibilidad de unificar una amplia gama de problemas sociales, que podían ser pensados en términos homogéneos e incluidos en una misma categoría de riesgo.¹¹⁷

El desarrollo del seguro social constituía la etapa superior de las mutualidades, apuntaba a cubrir los diferentes riesgos vinculados con la relación laboral, mediante la contribución obligatoria de los interesados, los patrones y el Estado. La defensa de estos principios, aunque con ciertos matices diferenciadores, fue compartida e impulsada por sectores de diferente extracción ideológica, no sólo por el socialismo y el radicalismo, sino también desde las filas conservadoras. Los ejemplos más ilustrativos lo constituyen la sanción en 1915 de la ley N° 9653 de jubilaciones y pensiones para el personal ferroviario y la ley N° 9668 sobre accidentes de trabajo.¹¹⁸ Durante los gobiernos radicales se volvieron a discutir y sancionar nuevas leyes de jubilaciones y pensiones que expresaban una continuidad en materia de seguro social.¹¹⁹

¹¹⁶ Ministerio del Interior. **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.*; *BDNT*, N° 45, febrero de 1920.

¹¹⁷ Pierre Rosanvallon, **La nueva cuestión social**, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1995.

¹¹⁸ En “Anales de Legislación Argentina”, Complemento años 1889-1919 y 1920-1940, Ed. La Ley, pp. 930 y 949-953. En relación a los principales argumentos planteados sobre la necesaria evolución de la categoría jurídica de la “culpa delictual” a la de “riesgo profesional”, ver: Alfredo L. Palacios, “Legislación del trabajo. Seguro Obrero Argentino”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo X, 1915, pp. 560 a 599.

Ernesto Isuani **Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina**, *op.cit.*; Patricia Flier, “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, *op.cit.*, 119 a 154.

¹¹⁹ Entre las iniciativas más importantes, se sancionaba en 1919 la ley N° 10.650, modificatoria de la anterior legislación sobre jubilaciones para obreros ferroviarios. Dos años más tarde, mediante la Ley N° 11.110 se extendían los beneficios jubilatorios al personal de empresas particulares de servicios públicos. En 1923 se incluía también en el régimen jubilatorio a los empleados bancarios y de seguros, mediante la ley N° 11.232. Ese mismo año, se sancionaba la ley N° 11.289 referida a jubilaciones y pensiones para los trabajadores industriales, comerciales y de servicios. Ernesto Isuani **Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina**, *op.cit.*; Héctor Recalde, **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social**, CEAL, Buenos Aires, 1991, T. II Joel Horowitz, “When Argentine Employers and Workers

En forma contemporánea al desarrollo de los principios aseguradores orientados a la previsión colectiva de diversas contingencias sociales adversas, también se impulsó en estos años el ahorro individual, a través de la creación de la Caja Nacional de Ahorro Postal, organismo que iniciaba sus funciones a principios de 1915.¹²⁰ La respuesta del Poder Ejecutivo al pedido de informes de la Cámara de Senadores formulado en 1915, sobre la importancia de la desocupación y las medidas que pensaba implementar para solucionarla sintetiza, en buena medida, la visión del poder político en relación al desarrollo del ahorro individual.¹²¹ En esta oportunidad, Victorino de la Plaza, además de hacer referencia a un conjunto de medidas implementadas para remediar la desocupación (Capítulo IV), manifestaba que el ahorro individual también podía constituir un mecanismo adecuado que contribuiría a disminuir los efectos del paro forzoso. Sus declaraciones apuntaban a señalar lo siguiente:

“Si el ahorro individual es, como con acierto se indica un medio de que el obrero en los días de trabajo se ponga a cubierto de la probable eventualidad de paro, necesario es convenir en que, en forma lisonjera, se ha puesto en vigencia entre nosotros este medio preventivo.

El Poder Ejecutivo ha instalado la caja de ahorro postal, en virtud de lo dispuesto por la ley 9527; y el monto de sus depósitos, que llega actualmente a más de medio millón de pesos, ha seguido un desarrollo siempre progresivo. Si la costumbre de ahorrar se generaliza en las clases obreras, cuyos salarios les permiten esta clase de reservas, contará el país con una nueva posibilidad práctica de disminuir los efectos del paro”.¹²²

La creación de la Caja de Ahorro Postal a través de la sanción de la ley N° 9537 en octubre de 1914, expresó la decisión del poder político de fomentar y organizar el ahorro individual en los sectores populares. Funcionó como un organismo dependiente del Ministerio del Interior y su organización y administración estuvo a cargo de un consejo, integrado por un presidente rentado y cuatro vocales, entre los que figuraba el

Agreed: Opposition to a Government Pension Plan in 1923 and 1924”, *op.cit.*; Patricia Flier, “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, *op.cit.* Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo 6, **Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

¹²⁰ La ley N° 9527, sancionada en octubre de 1914, creaba la Caja Nacional de Ahorro Postal. En “Anales de legislación Argentina”, *op. cit.*, pp. 915 – 917.

¹²¹ El mensaje del Poder Ejecutivo de fecha 13 de agosto de 1915, el contenido de la ley N° 9527 y el decreto reglamentario, pueden consultarse en: Ministerio del Interior. **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, 1915, *op.cit.*.

¹²² *Ibidem*, pp. 34 – 35 (*sic*).

presidente del Departamento Nacional del Trabajo.¹²³ El informe brindado por las autoridades del organismo, publicado por el DNT, en cuanto a los resultados de su funcionamiento en los primeros cuatro meses de iniciada las actividades, dio cuenta de un crecimiento significativo en relación a los aportes y al número de los depositantes que participaban del nuevo sistema.¹²⁴

El dispositivo señalado por el Poder Ejecutivo no era exclusivo de Argentina, según la información disponible, también en Alemania convivían el seguro de desempleo, desarrollado todavía en forma incipiente, sin las características de obligatoriedad impuestas en Gran Bretaña a partir de 1911, y el ahorro individual considerado como un mecanismo eficaz de lucha contra el paro forzoso.¹²⁵

En estos años, también comienzan a alzarse algunas voces que analizan el problema de la desocupación como un verdadero accidente del trabajo que debería ser subsanado mediante la previsión organizada, esto es, con aportes y contribuciones originados a partir de la relación laboral. Aunque esta visión era más afín a los sectores próximos al socialismo.

Cuando el índice de desocupación alcanzaba su mayor nivel en 1917, el entonces diputado por el Partido Socialista, Augusto Bunge, presentaba al Congreso un proyecto de ley de Seguro Nacional, que sentaría las bases para el estudio y la redacción futura de un Código de Seguro Nacional.¹²⁶ El proyecto hacía referencia, principalmente, a los antecedentes británicos y alemanes en la materia. Aunque nunca fue aprobado, expresó un avance notable en relación a la legislación laboral vigente hasta ese momento. En el extenso mensaje de presentación Bunge señalaba, entre otras consideraciones:

“La condición económica del asalariado hace indispensable la asistencia colectiva en los casos en que se ve invalidado por la enfermedad, el accidente o la vejez, o privado de ocupación. La miseria en que se hunde casi siempre el trabajador en cuanto se ve impedido de trabajar para su sustento, es una consecuencia de las condiciones económicas y sociales; por lo tanto, es un deber social el reparar sus efectos. La asistencia es también un deber de preservación, de economía de valores humanos. Se

¹²³ (arts. 1º y 2º de la Ley), en: *Ibidem*. pp. 126 – 127.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 163 a 169.

¹²⁵ Sobre el tema, es particularmente ilustrativo el análisis realizado por el profesor universitario alemán: G. Schanz, “El seguro contra la desocupación”, *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo XV, Año 1917. En relación al desarrollo del seguro de desempleo en los países más avanzados, también puede consultarse: Douglas E. Ashford, **La aparición de los Estados de Bienestar**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1989.

¹²⁶ *DSCD*, Tomo V, Año 1917, pp. 289 a 572.

explica así la transición histórica de la asistencia facultativa a la asistencia obligatoria que se observa en todos los países de avanzada cultura”.¹²⁷ Al propiciar la organización colectiva de los riesgos, planteada la necesaria evolución de la noción de beneficencia o asistencia, que dejaba de ser pensada como una “limosna” o “liberalidad”, para ir convirtiéndose gradualmente en un derecho que podía ser exigido.

Entre los aspectos más novedosos, proponía un avance significativo en materia de regulación estatal, que regiría para todo el territorio nacional. Siguiendo un estricto criterio matemático basado en “cálculos actuariales”, se establecía una relación directa entre aportes y beneficios. Además de las contribuciones a cargo de obreros y empleadores, se involucraba también al Estado en el financiamiento. Por último, se prescribían beneficios ordinarios de carácter obligatorio –seguros de maternidad, enfermedad, invalidez y ancianidad-, y complementarios, de suscripción individual y voluntaria como el seguro de desocupación –al que se alcanzaría luego de diez años de aportes-. Este último beneficio no era todavía considerado como un objetivo posible de ser incluido en forma inmediata en el seguro nacional. Sobre este punto en particular, Bunge decía lo siguiente:

“El hecho de que una sola nación lo haya implantado hasta ahora en forma obligatoria y sólo para ciertos gremios, y que ella sea Inglaterra, que ha tenido como base la previsión bien organizada por grandes Trade Unions, basta para comprender que es una cuestión compleja y delicada que, por otra parte, no podemos abordar por carecer de estadísticas propias seguras y de toda organización de bolsas de trabajo”.¹²⁸

Entre las disposiciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo reunida el 29 de octubre de 1919 en Washington, en la que intervino una delegación en representación del gobierno argentino, se recomendaba el establecimiento de un sistema de seguros contra la desocupación, con la participación directa del Estado en su organización, o bien, a través del otorgamiento de subsidios a las asociaciones que establecieran el pago de indemnizaciones por paro forzoso.¹²⁹ Ninguna de estas dos disposiciones fueron implementadas por los sucesivos gobiernos en el transcurso de nuestro período de estudio.

La sanción de la ley N° 11.726 en 1933, destinada a efectivizar los contenidos de la Convención sobre Desocupación votada en la mencionada Conferencia Internacional, en materia de seguro de desocupación, prescribía el desarrollo de prácticas de

¹²⁷ *Ibidem*, p.411.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 479.

¹²⁹ En: *BDNT*, N° 45, *op.cit.*

reciprocidad en relación a los trabajadores inmigrantes, que pertenecieran a países miembros de la Organización y realizaran tareas en territorio extranjero, en los casos en que funcionara un régimen de subsidio a los desempleados.¹³⁰ Sin embargo, la vigencia de esta disposición no tuvo cumplimiento efectivo, considerando que en nuestro país no llegó a implementarse el seguro de desempleo con carácter obligatorio.

Más allá de estas primeras discusiones e iniciativas, el seguro de paro forzoso con participación estatal en su organización y financiamiento no alcanzaba concreción en nuestro período de estudio. Como señala Adriana Marshall, a diferencia de lo acontecido en los países más desarrollados, la ausencia en Argentina de un sistema de seguro de desocupación con participación estatal en su financiamiento, expresó la contracara del fortalecimiento a partir de los años 40' de la legislación relativa a indemnizaciones por despidos sin causa justificada; régimen cuyo sostenimiento económico recayó, principalmente, en los empleadores y, en alguna medida, también en los consumidores.¹³¹ Por otra parte, el mercado de trabajo argentino se caracterizó desde la década del 40' y hasta finales de los años 80', por el predominio de una situación de pleno empleo, aspecto que seguramente desalentó la implementación de un sistema obligatorio de seguro de desocupación.¹³²

¹³⁰ En "Anales de Legislación Argentina", *op. cit.*, p. 465 (artículo tercero).

¹³¹ Adriana Marshall, "El 'salario social' en la Argentina", en rev. *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 93 (abril – junio de 1984), pp. 41 a 70. Para un análisis que destaca la particular importancia del seguro de desempleo en la construcción de los Estados de Bienestar en los países más avanzados, consultar: Douglas E. Ashford, **La aparición de los Estados de Bienestar**, *op.cit.*, pp. 250 a 276.

¹³² Héctor Palomino y Jorge Schvarzer, "Del pleno empleo al colapso", en rev. *Encrucijadas*, Año I, N° 2, diciembre de 2000.

Capítulo IV

El Registro Nacional de Colocaciones

1. La colocación obrera

Primeros antecedentes estatales

La insuficiencia de la mano de obra para abastecer la creciente demanda laboral, fue un dato que apareció con frecuencia reflejado en las opiniones de los sectores empleadores, ya en las primeras décadas de iniciado el proceso de modernización capitalista que acompañó la expansión de la economía primario exportadora.¹ La escasez crónica de la oferta de mano de obra proveniente de la población nativa, promovió la necesidad de atraer a inmigrantes como mecanismo capaz de aumentar la dotación de personal, hasta alcanzar los requerimientos que el crecimiento de la demanda laboral comenzaba a plantear.

En este contexto, la colocación obrera aparece como preocupación temprana del poder político en Argentina, ligada a la necesidad de distribuir acertadamente la población obrera, aumentando la oferta de mano de obra, ya desde algunos años antes de que se registrara el fenómeno de inmigración masiva. La primera iniciativa oficial en la materia, parece haber sido la creación en 1872 de una Oficina de Trabajo, destinada a poner en contacto la oferta con la demanda de trabajo.² Asimismo, este organismo tenía

¹ Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1992, Cap. III, pp. 83 a 119. En este trabajo se realiza un análisis minucioso sobre las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo en los inicios de la economía primario exportadora.

² José Panettieri, “Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)”, en **Ayer y hoy: desocupación...**, *op.cit.*, pp. 150 y 151.

como objetivo contrarrestar el accionar muchas veces fraudulento de las agencias privadas de colocación.³

La Oficina de Trabajo, llevaba un registro de los trabajadores requeridos y brindaba información a las agencias de colocación europeas. A pesar de este primer intento, la consecución de ambos propósitos por parte de la recientemente creada oficina de colocaciones, encontró todavía serias dificultades de concreción.

La primera Ley de Inmigración y Colonización, N° 817, sancionada el 6 de octubre de 1876, durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, también constituye un antecedente en materia de colocaciones.⁴ De acuerdo con lo afirmado por Fernando Devoto, los lineamientos generales de la nueva legislación no introducían grandes novedades y apuntaban, principalmente, a organizar un conjunto de iniciativas públicas que ya funcionaban con anterioridad; tal es el caso particular de las oficinas de trabajo y las comisiones de inmigración.⁵ Inspirada en la necesidad de propender al aumento de la oferta de mano de obra, a través del fomento de la inmigración ultramarina, en el Capítulo IV regulaba el funcionamiento de las oficinas de trabajo y colocación de inmigrantes.

Entre otras preocupaciones, disponía en el Capítulo I la creación del “Departamento General de Inmigración” como organismo dependiente del Ministerio del Interior (art. 1°), posteriormente incorporado al Ministerio de Agricultura. Encargaba a esa dependencia la misión de “proveer a la colocación de los inmigrantes, por intermedio de las oficinas de trabajo” (art. 7°), debiendo “propender por todos los medios a su alcance a fomentar y facilitar la internación de los inmigrantes en el interior del país” (art. 8°) y “proveer, por cuenta de la Nación, al embarco y transporte de los inmigrantes que quisieran internarse” (art. 9°). Asimismo el Capítulo II regulaba las atribuciones y deberes de los “Agentes de Inmigración”, personal designado por el Estado argentino para fomentar la inmigración y contratación de trabajadores desde el extranjero. El Capítulo III se refería a las atribuciones y obligaciones de las “comisiones de inmigración”, las que desarrollaban similares funciones que las agencias de

³ *Ibidem*; y Ricardo Falcón, **El mundo del trabajo urbano (1890-1914)**, CEAL, N° 153, Buenos Aires, 1986, pp. 66 a 72.

⁴ Esta ley se compone de 17 capítulos distribuidos en dos partes: “De la Inmigración” y “De la Colonización”. Ver: “Anales de Legislación Argentina”. Complemento 1852-1880, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1954, pp. 1128 a 1138. Una versión comentada de esta legislación, puede encontrarse en: Alejandro M. Unsain, “Legislación Nacional”, en *Rev. Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1943. En este artículo el autor analiza los principales antecedentes argentinos en materia de colocaciones.

⁵ Fernando Devoto, “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925), en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año IV, N° 11, 1989, pp. 135 – 158.

colocación, ocupándose de “recibir, alojar, colocar y trasladar a los inmigrantes de un punto a otro de los sometidos a su jurisdicción” (art. 8º, inc. 1).

El capítulo IV se ocupaba de las “oficinas de trabajo”, particularmente dedicadas a las acciones de colocación, y establecía algunos criterios de coordinación entre éstas y las actividades desarrolladas por las “comisiones de inmigración”. En esta línea de preocupaciones, la legislación establecía que las “oficinas de trabajo”, dependientes del Departamento General de Inmigración, debían “procurar condiciones ventajosas para la colocación de los inmigrantes, y cuidar de que ésta se haga al lado de personas honorables” (art. 10º, inc. 2); interviniendo –a requerimiento del inmigrante- en los “contratos de conchavos” que celebren, y vigilando su cumplimiento efectivo por parte de los patrones (art. 10º, inc. 3).

Este último aspecto de la normativa expresaba en cierta medida, una ventaja relativa para el trabajador inmigrante respecto del nativo, considerando que el Estado, a través de la Oficina de Trabajo, asumía como función propia la “vigilancia” en el cumplimiento efectivo de las condiciones laborales estipuladas por el sector patronal, siempre que la parte interesada lo solicitara.⁶

De la lectura de los artículos presentes en la “Ley Avellaneda”, pueden inferirse dos preocupaciones centrales en materia de colocaciones; en primer lugar, la necesidad de mejorar la distribución en el interior del país de los trabajadores inmigrantes y, en segundo lugar, el objetivo de preservarlos de posibles acciones fraudulentas vinculadas a la contratación de la mano de obra.

El énfasis manifestado en facilitar la colocación y el traslado de los inmigrantes, se relacionó con la necesidad de fomentar el aumento de la población en determinadas zonas del territorio nacional, demandantes de mano de obra. Las condiciones generales de funcionamiento de la estructura productiva contribuyeron a moldear un perfil específico de la fuerza de trabajo, caracterizado en líneas generales, por una alta movilidad geográfica y ocupacional, especialmente en los segmentos con escasa o nula calificación, mayoritariamente ligados a la economía de exportación.⁷

Como señala Fernando Devoto, el objetivo de dar fuerte impulso a la inmigración europea, planteado por los sectores dirigentes en el artículo 25 de la Constitución Nacional, constituyó uno de los aspectos más perdurables en las políticas

⁶ M. Virginia Martínez Bonora, “La normativa migratoria y los procesos de exclusión en Argentina”, en *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, setiembre de 2007.

⁷ Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, *Los trabajadores de Buenos Aires*, op.cit., Cap.III, pp. 83 a 110.

implementadas por los sucesivos gobiernos, en el transcurso del siglo posterior a la Batalla de Caseros.⁸ En este particular contexto, la colocación obrera aparece muy fuertemente vinculada con la estrategia de desarrollo poblacional y colonización, que encontrará en la inmigración ultramarina, la principal fuente de provisión de mano de obra.

Con el cambio de siglo, el poder político volverá a ocuparse de las colocaciones, aunque en esta oportunidad el objetivo perseguido se concentrará en mejorar la distribución de la población obrera, disminuyendo los riesgos del paro forzoso, problema que afectaba a vastos sectores de trabajadores. Para la consecución de este fin, surgía en 1913 el Registro Nacional de Colocaciones (RNC), orientado a organizar un sistema de colocaciones y a profundizar el rol de contralor sobre las agencias privadas; incluyendo en este nuevo contexto a trabajadores nativos y extranjeros. A partir de esta iniciativa, coexistirán los dos sistemas en materia de colocaciones.

Diversos estudios encarados a partir de la creación del Departamento Nacional del Trabajo, revelaron que las agencias de colocación privadas habían experimentado un importante crecimiento, al calor de la notable expansión de la demanda laboral provista, fundamentalmente, a través del proceso inmigratorio, que adquirió caracteres de masividad hacia fines del siglo XIX. Estas investigaciones confirmaron la frecuente comisión de delitos en las operaciones de colocación realizadas por agencias o intermediarios privados. En la prensa obrera y en distintos medios periodísticos o informes de especialistas de la época, pueden encontrarse con bastante recurrencia denuncias o reclamos por acciones fraudulentas cometidas tanto por oficinas particulares como por “agentes de conchavo”, en la contratación de la mano de obra. Entre las irregularidades más frecuentes, se exigía el cobro anticipado por el servicio, o se ofrecían puestos de trabajo inexistentes o en condiciones inferiores a las pactadas.

En relación a la contratación de mano de obra en la zona cerealera, el informe elaborado por Biale Massé en 1904, revela algunas de las prácticas habituales desarrolladas por los “agentes de conchavo”, quienes enviaban desde Buenos Aires al interior con datos falsos, grupos de trabajadores que llegaban a las colonias y al no encontrar el trabajo prometido, debían “volverse mendigando”.⁹

Entre los engaños más frecuentes, también el informe señala:

⁸ Fernando Devoto, “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925), *op.cit.*..

⁹ Juan Biale Massé, **Informe sobre el estado de la clase obrera**, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, T. II, Cap. XX “Agencias de conchavo”, p. 724.

“Se ha hecho ya la mala costumbre en algunos centros agrícolas de hacer publicar en los diarios, por medio de corresponsales complacientes, noticias exageradas sobre la falta de brazos, la enormidad de las cosechas a levantar y todo lo que puede atraer gente, sabiendo que es falso lo que dicen. El objeto, como se comprende, no es otro que explotar a los pobres trabajadores, ofreciéndoles jornales bajos, que muchos se ven obligados a aceptar”.¹⁰ Las empresas periodísticas que distorsionaban los datos sobre la realidad laboral de la zona, en connivencia con los sectores patronales demandantes de trabajadores, eran especialmente aprovechadas por los intermediarios particulares, en la contratación de la mano de obra.

Por su parte, el problema de la deficiente distribución de brazos fue una característica estructural en el funcionamiento del mercado de trabajo que perduró en el largo plazo. Esta particularidad estuvo, en buena medida, asociada a los marcados desequilibrios regionales y demográficos que fueron el correlato del particular modo de inserción de la estructura socio-económica argentina al sistema capitalista mundial.¹¹ Estos dos aspectos negativos continuarán preocupando al poder político y motivarán nuevas iniciativas tendientes a solucionarlos.

En sintonía con estas preocupaciones, el primer intento de codificación de la legislación laboral, a cargo del ministro Joaquín V. González en 1904, además de constituir un antecedente legislativo directo en relación a la creación, algunos años después, del Registro Nacional de Colocaciones, expresa también una respuesta novedosa frente a esta problemática. En el Mensaje Preliminar de la Ley Nacional del Trabajo, se planteaba la necesidad de regular las actividades de quienes intermediaban en la contratación de la mano de obra.¹² El argumento del legislador apuntaba a

¹⁰ *Ibidem*, pp. 724 y 725.

¹¹ Oscar E. Cornblit, Ezequiel Gallo y Alfredo A. O’Connell, “La generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias”, en AAVV, **Argentina, sociedad de masas**, Eudeba, Buenos Aires, 1965 (3ª edición). En este trabajo se analizan los marcados desequilibrios regionales y sectoriales que caracterizaron el funcionamiento de la economía agroexportadora. Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto, **Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1990, 2ª etapa: 1852 – 1930, pp. 147 – 148. Esta investigación apunta a señalar la estrecha vinculación existente entre los desequilibrios demográficos prevalecientes en el esquema de desarrollo impuesto por la agroexportación y el régimen de propiedad de la tierra caracterizado por el latifundio.

En relación al fenómeno de la inmigración masiva puede consultarse: Tulio Halperin Donghi, “¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)”, en **El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1987; Fernando Devoto, **Historia de la inmigración**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2003.

¹² Joaquín V. González, “Proyecto de Ley Nacional del Trabajo”, en Carbonell, Cayetano, **Orden y Trabajo**, Librería Nacional J. Layouanne y Cía. Libreros Editoriales, Buenos Aires, Vol. I, 1910, pp. 223 a 225. El Título IV del Proyecto se refiere específicamente a los intermediarios en el contrato de trabajo, pp. 285 a 293.

salvaguardar dos cuestiones principales en materia de colocaciones; en primer lugar, propender a una distribución territorial más equilibrada de la mano de obra y, en segundo lugar, regular las acciones de los intermediarios, evitando que suministraran a los trabajadores datos falsos sobre la realidad laboral.¹³

Según las propias observaciones de Joaquín V. González, la normativa perseguía como objetivo prioritario restringir las conductas fraudulentas de los agentes internacionales que contrataban obreros, como un modo de preservar la imagen del país en el extranjero, presupuesto esencial para dar continuidad a la incorporación de mano de obra a través de la inmigración ultramarina.¹⁴ Postura que, en buena medida, coincidía con la visión prevaleciente en los sectores dirigentes en relación al proceso inmigratorio.

Además de las penalidades que recaerían sobre los intermediarios que contrataran obreros en el extranjero mediante falsificación de datos, la legislación prescribía la obligatoriedad de traslado por cuenta del agente al lugar de procedencia del trabajador damnificado, previa denuncia del interesado ante los inspectores del trabajo, pudiéndose también requerir la asistencia de un juez para garantizar el cumplimiento efectivo de la norma.¹⁵

En materia de colocaciones, el legislador inclinaba sus preferencias por las agencias públicas y gratuitas, que debían funcionar bajo jurisdicción del Estado nacional. Sobre el particular, transcribiremos un párrafo en toda su extensión, en la medida en que expresa una síntesis ajustada en relación a aspectos relevantes que estaban en juego en materia de colocaciones.¹⁶ En sus reflexiones, consideraba a la oficina pública como “la forma mejor imaginada para proveer al auxilio y colocación de los obreros en la industria, sin afectar su salario, ni disminuir sus ahorros. Ella suprime el intermediario oneroso, el que, aparte de este inconveniente, tiene el más grave de no ofrecer suficiente garantía de discreción, secreto y conocimiento exacto de las necesidades de la industria. Además, la agencia oficial, convenientemente distribuida,

¹³ *Ibidem*, pp. 223 y 224. En el art. 60, Título IV, se prohibía “a toda persona, sociedad, corporación, empresa o autoridad en la república, ya directamente, ya por medio de agentes o representantes, inducir u obligar a los operarios o jornaleros de cualquier país extranjero a trasladarse a la república, o de una provincia a otra, o de un territorio a otro o a una provincia, por medio de promesas, informaciones o datos falsos o anuncios engañosos respecto a las condiciones del trabajo, a las ventajas y seguridades de ocupación, a los salarios y demás concesiones remunerativas, así como a otras compensaciones, beneficios o recompensas”. Asimismo en el art. se fijaban multas en caso de incumplimiento a las prescripciones de la normativa. Ver, p. 286

¹⁴ *Ibidem*, pp. 223 y 224.

¹⁵ *Ibidem*, Ver: arts. 62, 63 y 64, pp. 286 y 287.

¹⁶ *Ibidem*, p. 225.

trabaja en procurar la ocupación ‘motu proprio’, y sin esperar la solicitud del obrero o de la empresa, y actuando en el supremo interés del estado, la mano de obra que suministra será siempre la más apta, la más útil para los múltiples fines de la industria y de la prosperidad pública”.¹⁷

El proyecto creaba cinco agencias oficiales de colocación en la Capital Federal y en los territorios nacionales, bajo la dependencia directa de la junta nacional del trabajo (art. 79).¹⁸ Establecía para su funcionamiento la designación a cargo del poder ejecutivo nacional -a propuesta en terna de la junta nacional del trabajo-, de un director y un auxiliar. Se establecía en forma explícita que solamente los cargos de auxiliares de estas agencias podían ser cubiertos por personal femenino. Asimismo, se prescribía la obligatoriedad de llevar registros de la oferta y demanda de mano de obra, en los que figurarían los datos personales y laborales de los interesados, debiendo considerarse en la organización de la información estadística aspectos relativos al género (art. 81).

En cuanto a las operaciones de colocación, la normativa establecía que: “Tanto los directores de agencias como los inspectores del trabajo están obligados a hacer cuanto de ellos dependa para procurar colocación a las personas que soliciten sus servicios, suministrar datos, antecedentes y consejos destinados a facilitarles su empleo, y a asegurar a las agencias del estado el concurso de los patrones o empresas, de las asociaciones gremiales y del público en general” (art. 83).

Con relación al traslado de los trabajadores hasta el lugar donde desarrollarían sus actividades, los gastos debían ser costeados por los empleadores que demandaban mano de obra; mientras que aquellos trabajadores que solicitaran un puesto de trabajo y el contratista o empresario no aceptara asumir los costos de movilidad, la junta nacional del trabajo se haría cargo, debiendo el obrero rembolsar el dinero en cuotas periódicas (art. 86). Este tema reaparecerá en futuros debates parlamentarios y constituirá un reclamo permanente del DNT en los años veinte. En la década del treinta motivará la sanción de una ley que regulará la obligatoriedad de proveer pasajes gratuitos para trabajadores desocupados, según analizaremos más adelante.

Iniciativas en el movimiento obrero

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ El funcionamiento de las cinco agencias de colocaciones aparece regulado en los arts. 79 a 88 del Proyecto. Ver: *Ibidem*, pp. 290 a 293.

Los reclamos de los trabajadores muy pronto se hicieron escuchar, a través de la presentación el 13 de marzo de 1892 de un memorial al Concejo Deliberante de la Capital Federal, por parte de la Federación de Trabajadores de la Región Argentina, peticionando la creación de una Bolsa de Trabajo, como forma de contrarrestar los abusos que cometían las agencias e intermediarios privados.¹⁹ Aunque la iniciativa no prosperó, por falta de respuesta del poder político municipal, sentó un precedente para futuras acciones que serán encaradas por el Estado nacional.

En oportunidad de la creación de la Federación Obrera Argentina (FOA) en mayo de 1901, se aceptó en las resoluciones de su congreso constitutivo, la organización de Bolsas del Trabajo en el ámbito gremial.²⁰ El tema será retomado en futuras publicaciones y congresos obreros, principalmente en los desarrollados por la Unión General de Trabajadores, en los que se reavivarán las críticas a las acciones fraudulentas cometidas en las funciones de intermediación en el contrato de trabajo, por parte de agencias e individuos particulares.

Algunos meses después, más precisamente el 17 de agosto de 1901, el Comité Ejecutivo del Partido Socialista organizaba en la ciudad de Buenos Aires, una manifestación de desocupados con el objetivo de elevar un petitorio al Presidente de la Nación, solicitando leyes protectoras y la constitución de una oficina de trabajo, según ya señalamos.²¹ El reclamo formulado al Poder Ejecutivo era también expresión de las resoluciones emitidas en las deliberaciones del IV Congreso del Partido Socialista en julio de 1901, en las que se revisaron algunos de los contenidos del Programa Mínimo, incorporándose la necesidad de crear una oficina nacional de trabajo encargada de realizar la inspección y estadística laboral (Capítulo I).²²

¹⁹ Alejandro Unsain, “Legislación Nacional”, en Rev. *Derecho del Trabajo*, 1943, *op.cit.* Aunque en este artículo la central sindical aparece bajo la denominación: Federación Obrera Argentina, puede inferirse que en esa época, de acuerdo con la información presente en Jacinto Oddone y Sebastián Marotta, la central de referencia era la: Federación de Trabajadores de la Región Argentina. La regulación del funcionamiento de las agencias privadas de colocación, de acuerdo con las prescripciones del Código Civil, competía a la jurisdicción municipal. Ver: *Código Civil de la República Argentina* (versión comentada), Imprenta Pablo E. de Coni, Buenos Aires, 1881, Tomo I, Título VI, Cap. VIII, **De la locación de servicios**, art. 1658.

²⁰ Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1949, Cap. XII, pp. 80 a 85.

²¹ *La Vanguardia*, N° 33, Año VIII, agosto 17 de 1901.

²² Nos referimos al artículo doce (parte económica) del Programa Mínimo; en: *La Vanguardia*, N° 9, Año XI, febrero 27 de 1904. También en: Jacinto Oddone, **Historia del socialismo argentino**, Vol. II, CEAL,

Algunos años después, la participación activa del socialismo, principalmente, a través de la figura del diputado Alfredo L. Palacios, en las discusiones parlamentarias que precedieron a la sanción definitiva de la ley N° 8999 de reorganización del Departamento Nacional del Trabajo en 1912, es una expresión del permanente interés de este sector reflejado en su programa mínimo, en relación a la existencia de la oficina estatal.²³

En materia de colocaciones, al ser consultado Juan B. Justo, ese mismo año, con motivo del Informe elaborado por Manuel Gálvez sobre la desocupación, su repuesta sobre el sistema de colocaciones que creía más conveniente, mostró cierta renuencia a la creación de oficinas públicas, nacionales o municipales, salvo cuando las inspirara “una simpatía activa por la clase proletaria”.²⁴ Estas declaraciones expresan una perspectiva diferente de la visión sustentada por los otros dos referentes del socialismo también consultados. Nos referimos a Augusto Bunge y, particularmente, a Alfredo Palacios, quienes manifestaron su opinión favorable a la pronta intervención del Estado en materia de colocaciones.²⁵

Por su parte, Alfredo L. Palacios, ante el requerimiento formulado por Manuel Gálvez sobre el sistema de colocaciones que creía más conveniente, comentó que se había ocupado del registro público el año pasado en el Congreso Nacional, en oportunidad que la Comisión de Legislación le encomendara junto con el diputado Adrián C. Escobar, la redacción de la Carta Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo, coordinando las disposiciones de dos proyectos anteriores –uno de su autoría- y el otro elaborado por el diputado José Luis Cantilo.²⁶ El proyecto finalmente sometido a la discusión parlamentaria, prescribía en el artículo quinto la creación del Registro Nacional de Colocaciones, en la mencionada legislación sobre reorganización del DNT. Por tal motivo, en su respuesta a la encuesta, el diputado socialista aprovechaba la ocasión para reclamar que se le prestara la debida atención al organismo a crearse,

Buenos Aires, 1983, p. 173.

²³ El entonces diputado Juan B. Justo, también participó en las discusiones parlamentarias previas a la sanción de la Ley N° 8999, particularmente, intervino en relación a la jurisdicción de la futura normativa, si federal o nacional, sosteniendo que la reglamentación del trabajo en general, debía ser una cuestión nacional. Ver: *DSCD*, setiembre 18 de 1912, Vol. II, pp.767 a 793. También en: Juan B. Justo, **La obra parlamentaria del diputado socialista Juan B. Justo. 1912-1913**, Ed. La Vanguardia, 1913.

²⁴ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, en *BDNT*, N° 22, febrero 28 de 1913., p. 393.

²⁵ *Ibidem*, Capítulos: I y III.

²⁶ *Ibidem*, p. 394.

El contenido de los dos proyectos que sirvieron de base para la redacción de la propuesta final, y las discusiones parlamentarias, pueden encontrarse en: *DSCD*, setiembre 8 de 1912, T. II, pp. 767 a 793; setiembre 26 de 1912, T. II, pp. 999 a 1015.

considerando que todavía estaba pendiente la reglamentación de su funcionamiento por parte del Poder Ejecutivo.

Las opiniones de Juan B. Justo podrían, en parte, ser interpretadas a la luz de algunas de sus declaraciones sobre la materia, publicadas con anterioridad al “Informe Gálvez”, en las que manifestaba cierta predilección por la experiencia de las Bolsas de Trabajo organizadas en el ámbito gremial en algunos países europeos.²⁷ En sus comentarios señalaba los beneficios que generaban las prácticas asociacionistas desarrolladas por el movimiento de las Bolsas, en la conciencia de clase del proletariado.²⁸ Particularmente, destacaba dos aspectos positivos principales, en primer lugar, contribuían a que establecieran vínculos sindicatos obreros de diferentes oficios o ramas de actividad, constituyendo ligas locales, regionales, hasta organizar federaciones de alcance nacional; en segundo lugar, la unidad de las fuerzas obreras favorecía la prestación de diferentes servicios sociales a los trabajadores integrantes. Una tercera cuestión que también mencionaba, se refería a las diferentes formas de asistencia económica que el poder público brindaba a estas iniciativas.

Algunos de los comentarios de Justo sobre el caso italiano de las Camere del Lavoro, referían las diferentes actividades desarrolladas en ese ámbito:

“A principios de 1908 habían en Italia 92 de esas ligas obreras locales, 39 de las cuales tenían una oficina de colocaciones, 65 proporcionaban informes legales, 35 daban asistencia médica, 19 mantenían escuela, y 44, bibliotecas. Con sus 546.514 trabajadores inscriptos, las Camere del Lavoro son la manifestación más importante del gremialismo proletario italiano; en ellos fraternizan obreros de la ciudad y trabajadores del campo; ellas son los centros de la más activa agitación” (sic).²⁹

Su descripción es, en algunos aspectos, coincidente con las funciones prestadas a nivel local por la Cámara de Trabajo, en cuya organización y sostenimiento el partido socialista estuvo directamente involucrado. Sin embargo, como veremos más adelante, el desarrollo de esta corta experiencia significó un duro revés para sus impulsores, no pudiéndose concretar los objetivos planteados originalmente.

El ejemplo italiano de las Camere del Lavoro, parece haber despertado opiniones favorables también en otro dirigente del socialismo, en relación a las funciones que debería desarrollar el organismo obrero, aspecto que se vinculaba estrechamente con la

²⁷ Juan B. Justo, **Teoría y práctica de la historia**, Lotito y Barberis, Editores, Buenos Aires, 1909.

²⁸ El autor se refiere principalmente al movimiento de las Bolsas de Trabajo desarrollado en Alemania, Francia e Italia. *Ibidem*, pp. 368 a 370.

²⁹ *Ibidem*, p. 370.

posibilidad cierta o ilusoria de que pudiera alcanzar en el futuro independencia respecto de la UGT.³⁰

En relación a los objetivos perseguidos con la creación de la Cámara de Trabajo, se mencionaban, en orden de importancia, fundamentalmente tres: a) Resistencia; b) Colocación y c) Ayuda Mutua. El articulista señalaba, entre otras cuestiones:

“En la mente de muchos obreros, la Cámara de Trabajo aparece simplemente como una oficina de colocación, la que no puede ser en absoluto, pues no debemos olvidar que *el fin principal es el de resistencia*, manifestación grandiosa de la lucha de clases.”³¹

Si bien la constitución del nuevo organismo debería inspirarse en la defensa de un “absoluto cosmopolitismo, prescindiendo de razas, nacionalidades, ideas políticas o religiosas”, asomaban en las declaraciones del autor algunas contradicciones. En particular, al citar el ejemplo italiano, reconocía los beneficios de las intensas discusiones de política partidaria que se desarrollaban en las organizaciones de resistencia que formaban parte de la Camera, proceso que había tenido como corolario el constante aumento de los socios, avivando el entusiasmo de sus integrantes. Y culminaba su comentario, reconociendo que de las sesenta y tres Cámaras de Trabajo italianas, la amplia mayoría eran de filiación socialista.³²

Otro de los aspectos señalados por el autor, se vinculaba con las relaciones que debería mantener con la UGT, manifestándose inclinado por la desaparición gradual de ese organismo, para dar lugar a la constitución a las “Federaciones Nacionales de Oficio y a la Federación de las Cámaras de Trabajo”.³³ Estas declaraciones incentivaron el desarrollo de un interesante debate en las páginas de *La Vanguardia*, que planteaba como dilema, algunos meses antes de la fundación de la nueva institución obrera: Si su creación significaría la desaparición de la UGT; o bien, si debía funcionar como una dependencia de la central sindical.³⁴

La configuración definitiva de la Cámara, responderá a esta última alternativa. Sin embargo, las posturas manifestadas en el desarrollo de este debate, estarían indicando que probablemente las declaraciones del articulista, expresaran la voluntad de

³⁰ Nos referimos al dirigente Constante Galetti, quien venía participando activamente en la campaña desarrollada por el socialismo “Pro Cámara de Trabajo”; en: *La Vanguardia*, Año XI, octubre 13 de 1904, N° 42.

³¹ *Ibidem*, (el destacado es nuestro).

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *La Vanguardia*, Año XI, octubre 22 de 1904, N° 43; Año XI, noviembre 5 de 1904, N° 45.

un sector del socialismo, de constituir una central sindical por fuera de la Unión General de Trabajadores. Como analizaremos más adelante, algunas declaraciones posteriores de la dirigencia *sindicalista*, en relación al tema, contribuyen a confirmar estas presunciones.

Retomando nuestro análisis, en el proceso de unificación de las fuerzas obreras, las disidencias entre anarquistas y socialistas se hicieron escuchar en la recientemente creada FOA, al poco tiempo de su congreso constitutivo. Entre otros aspectos, las acentuadas diferencias de criterio y métodos de lucha, particularmente, la práctica de la huelga general con perspectivas insurreccionales defendida por el anarquismo, abría una brecha con la dirigencia socialista que culminará en una nueva ruptura de la unidad del movimiento obrero.³⁵ La división se concretó en oportunidad de la realización del segundo congreso de la central obrera en el mes de abril de 1902, con el retiro ni bien iniciadas las deliberaciones de diecinueve sindicatos vinculados al socialismo.³⁶ Las sociedades gremiales escindidas fueron las encargadas de sentar las bases para la constitución de una nueva central sindical, la UGT en 1903 y de organizar una Bolsa de Trabajo.

En las resoluciones del Congreso Constitutivo de la UGT en marzo de 1903, se aprobó la necesidad de crear una Bolsa de Trabajo, designando una comisión para elaborar un proyecto de constitución que sería sometido a la consideración de las sociedades adherentes.³⁷

Al año siguiente, en las decisiones del segundo congreso de la UGT en abril de 1904, se aprobaba la obligatoriedad para todas las sociedades adheridas a la central, de sostener económicamente una Cámara de Trabajo próxima a iniciar sus actividades.³⁸ El principal objetivo perseguido con la creación de este organismo era la intermediación en la oferta y demanda de empleo con el fin de terminar con “los intermediarios (...) y poder así tratar de potencia a potencia, es decir, que los patronos se vean obligados a

³⁵ Maricel Bertolo, **Una propuesta gremial alternativa: El sindicalismo revolucionario (1904-1916)**, CEAL, Buenos Aires, N° 442, 1993, p. 19.

³⁶ También nos referimos a este tema al analizar la trayectoria del sindicato de ebanistas en el Capítulo I. En *La Acción Obrera* encontramos algunas referencias confirmatorias de estos datos, aunque aparece una diferencia en relación al número de los sindicatos socialistas retirados de las sesiones del II Congreso de la FOA, que no contradice el sentido general de lo afirmado; Ver: *La Acción Obrera*, N° 290, Año IX, julio 19 de 1913.

³⁷ Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op.cit.*, p. 134. También en Sebastián Marotta, El movimiento sindical argentino, *op.cit.*, Vol. I, p. 179.

³⁸ Jacinto Oddone, *op.cit.*, p.134.

concurrir a la Cámara de Trabajo en demanda de los obreros que necesiten, y en esta forma se evitará muchos engaños que hoy existen”.³⁹

Con el fin de reunir los fondos necesarios para cubrir los gastos que demandaría la puesta en funcionamiento de la Cámara de Trabajo, la central sindical decidió organizar la instalación de una fábrica de cigarrillos que comenzó a producir en agosto de 1904 por un período de aproximadamente dos años.⁴⁰ El periódico *La Vanguardia* se ocupó de difundir la organización del “Gran Mitín por la inauguración de la fábrica propia”, el que contaría con la presencia como disertantes de los dirigentes socialistas Alfredo Palacios, Alfredo Torcelli y Francisco Cúneo.⁴¹

Además de dificultades económicas, ambos autores señalan la existencia de disidencias internas al interior de la UGT que dificultaron la continuidad de las actividades de la fábrica. Sobre el particular, Jacinto Oddone responsabilizó directamente a dirigentes del *sindicalismo*, quienes “iniciaron una campaña activísima de descrédito y de calumnias contra la empresa y sus administradores, en la que fueron acompañados por los elementos anarquistas que hallaron la manera de atacar una obra sostenida por los socialistas”.⁴²

Estas declaraciones son reveladoras de dos cuestiones principales, en primer lugar, reflejan las diferencias de criterio existentes entre ambas corrientes ideológicas en esta materia y, en segundo lugar, confirman el temprano interés del socialismo por promover la organización de una bolsa de trabajo en el ámbito gremial, aspecto que lo diferenciaba también del anarquismo.

Esta imagen es congruente con la trayectoria posterior de diversas figuras del socialismo, en la que se advierte una constante preocupación por encontrar vías posibles de solución al problema del desempleo, que fueran capaces de mitigar los efectos adversos que acarrearía en el presupuesto obrero la falta de trabajo. Estas inquietudes

³⁹ Sebastián Marotta, *op.cit.*, pp. 195 y 196.

⁴⁰ Tal como aparece reflejado en los relatos de Jacinto Oddone y Sebastián Marotta, la UGT decidió la emisión de cinco mil acciones de un peso cada una para cubrir los gastos de instalación de la fábrica. Una vez en funcionamiento, comenzó a producir dos líneas de productos, bajo la denominación “Alba” y “Proletarios”, esta última marca representaba una opción más económica. Al poco tiempo se agregó “Porvenir”, a un valor intermedio. Ver Sebastián Marotta, *op.cit.*, p. 262 y Jacinto Oddone, *op. cit.*, p.147. Estos datos también pueden encontrarse en el periódico *La Vanguardia*, cuyas páginas dan cuenta de la realización de una campaña de difusión por parte del socialismo, “Pro-Cámara de Trabajo”, que apuntaba a la realización de diversas conferencias y difundía la compra de las acciones por parte de los trabajadores, con el objetivo de reunir los fondos necesarios. Asimismo, también se publicaba la compra de las marcas de cigarrillos producidas por la empresa obrera. Ver, entre otros: *La Vanguardia*, Año XI, Nº 1, enero 7 de 1904; Año XI, Nº 9, febrero 27 de 1904; Año XI, Nº 31, julio 30 de 1904; Año XI, Nº 32, agosto 6 de 1904.

⁴¹ *La Vanguardia*, Nº 32, Año XI, agosto 6 de 1904.

⁴² Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op. cit.*, p. 148.

reaparecerán más adelante, y se expresarán en el impulso de nuevas iniciativas por parte del Estado.

Algunos meses después, el 29 de enero de 1905, comenzaba a funcionar en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la Cámara de Trabajo, organizada bajo la dependencia de la UGT. El personal que prestaba servicios de asesoramiento en las diversas actividades que desarrollaba, se distribuía en varias secretarías y coincidía con reconocidos dirigentes del socialismo. Nos referimos particularmente a Alfredo J. Torcelli, a cargo del secretariado del pueblo, el médico Angel M. Giménez atendía el consultorio, por su parte, los abogados Enrique del Valle Iberlucea y Alfredo Palacios, prestaban servicios de asesoramiento en la oficina jurídica.⁴³

Dentro de las actividades prescriptas, las funciones de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo eran desempeñadas por una oficina de colocaciones. Desde el punto de vista organizativo, se regía por su propio reglamento y estaba administrada por una comisión que contaba con recursos propios.⁴⁴ Además de la realización de diversas reuniones y conferencias, en el Reglamento se proyectaba la incorporación futura de nuevos servicios, como la creación de una biblioteca y casa de alojamiento y alimento para obreros, la realización de cursos de capacitación y la creación en el interior de otras sucursales, como un modo de ampliar los alcances de la iniciativa.⁴⁵

Luego de escasos siete meses de funcionamiento, en las resoluciones del tercer congreso de la UGT, en agosto de 1905, se decidía dar por finalizadas las actividades de la Cámara.⁴⁶ En algunas de las declaraciones emitidas en ese congreso volvían a reiterar las protestas por el accionar fraudulento de los intermediarios, planteando la necesidad de propender a lograr que cada sindicato contratara el trabajo para sus asociados en forma directa con el sector patronal. En estas discusiones comenzaban a tener una presencia relevante los dirigentes identificados con el sindicalismo revolucionario, quienes lograban imponer su criterio en varias de las resoluciones aprobadas.⁴⁷

⁴³ En: Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op.cit.*, p.148.

⁴⁴ En la obra de Jacinto Oddone puede encontrarse el texto completo del Reglamento de la Cámara de Trabajo, así como también, ciertas referencias a la combinación de algunos factores, entre los que contaron ciertos desmanejos económicos, que impidieron la continuidad en el tiempo de esta primera experiencia; en: *op.cit.*, p. 149. También Sebastián Marotta describe la situación en similares términos, ver: *op.cit.*, p. 263.

⁴⁵ La enunciación de estas funciones se encuentra en el artículo octavo del Reglamento. Ver; Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op.cit.*, p.150.

⁴⁶ *La acción socialista*, Año II, octubre 1 de 1906, N° 28.

⁴⁷ Ver: Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op.cit.*, Capítulo XXV; y Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino**, *op.ct.*, Vol I, pp. 245 a 265.

En los diferentes relatos existe una coincidencia que muestra como razón determinante en el cierre de la Cámara de Trabajo problemas de orden económico.⁴⁸ Más precisamente, el hecho desencadenante parece haber sido el accionar inescrupuloso del tesorero del organismo, quien se habría fugado con el dinero del alquiler del local, en aparente acuerdo con el propietario del lugar. Este último recibía las presiones del vecindario y, por tanto, buscaba la pronta rescisión del contrato de locación. Según la propia descripción de Jacinto Oddone, quien dejaba traslucir cierta ironía, expresaba que la Cámara de Trabajo instalada en calle Florida “en pleno centro de la ciudad, había sido desde un principio una verdadera pesadilla para la clase rica, que tenía que soportar en sus propias barbas una institución de ese carácter, frecuentada casi exclusivamente por gente pobre y mal vestida”.⁴⁹ Estos comentarios anecdóticos sobre las características de las personas que concurrían al lugar, traslucen el efectivo funcionamiento del organismo obrero.

El desarrollo de esta iniciativa sirvió de escenario para que se reavivaran las disputas entre *sindicalistas* y socialistas en el seno de la central sindical. Las páginas de *La acción socialista* reflejaron algunos aspectos de un debate que expresó criterios enfrentados en las prácticas gremiales propiciadas por ambos sectores, también como resultado de disputas por el predominio en el movimiento obrero. Aunque no encontramos indicios que nos permitan suponer que estas disidencias pudieron contribuir a la pronta finalización de las actividades de la Cámara, sí en cambio, resulta bastante evidente que esta iniciativa fue un factor más que contribuyó a agudizar las tensiones, profundizando las diferencias entre ambos sectores ideológicos.⁵⁰

Las declaraciones de la dirigencia sindicalista apuntaban a cuestionar esta experiencia en los siguientes términos:

“Esa mal llamada Cámara de Trabajo que existió entre nosotros no era tal, puesto que por Cámara de Trabajo debemos entender no una simple oficina de colocaciones con sus correspondientes pizarrones informativos, ni menos aún, una empresa contratante de un amplio local, cual lo ha sido aquella, para realizar fiestas y bailes incluso los carnavalescos, sino que debemos entender por ese nombre un organismo con el carácter que debe tener, cual es el de federación local de los gremios organizados en un determinado lugar, ciudad o pueblo”.⁵¹

⁴⁸ En las declaraciones publicadas por el periódico sindicalista, se hace referencia a la existencia de varias deudas que había dejado la Cámara a cargo de la UGT; Ver: *La acción socialista*, N° 28, *op.cit.*

⁴⁹ Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁰ *La acción socialista*, N° 28, *op. cit.*

⁵¹ *Ibidem.*

Estos cuestionamientos coinciden con su defensa a ultranza de la organización sindical como el ámbito por excelencia donde podía desarrollarse la práctica revolucionaria del movimiento obrero. Parece razonable pensar que el énfasis en la necesidad de federarse y ampliar la base de la organización gremial planteado en el artículo, como precondition para alcanzar el fortalecimiento y autonomía sindical -tema recurrente en el discurso del *sindicalismo*-, se encontrara influenciado en esta época por la experiencia francesa y la constitución de una Federación de Bolsas de Trabajo, impulsada por el dirigente sindicalista revolucionario Fernand Pelloutier.⁵²

En otro tramo del artículo manifestaban, además, su negativa de participar en un intento de reorganización de la Cámara de Trabajo, iniciativa seguramente incentivada por el socialismo. En sus reflexiones, señalaban lo siguiente:

“Además otra Cámara de Trabajo aún constituida convenientemente con el carácter mencionado, no tiene razón de ser entre nosotros, puesto que ya tenemos constituidos y funcionando dos organismos federativos con distintos nombres, pero con los mismos propósitos que aquella podría tener: la U. G. de trabajadores y la F. Obrera Regional”.⁵³

En un lenguaje muy directo, llamaban a la reflexión a los trabajadores en su conjunto, para que no apoyaran la iniciativa de reorganización, considerando que esta decisión podría dificultar el inminente proceso de unificación de las fuerzas obreras en una sola central. Aunque la unidad sindical lograba concretarse recién en la segunda década, fundamentalmente acicateada por el sector *sindicalista*, es bastante razonable pensar que existieran ciertos temores en los dirigentes de este sector, considerando que de concretarse la reorganización de la Cámara de Trabajo, este organismo podría adquirir cierto grado de independencia, agregando una nueva estructura sindical donde ya existían dos federaciones.

Aunque el tema de las Bolsas de Trabajo tendió a diluirse en las decisiones de los futuros congresos obreros que contaron con predominio *sindicalista*,⁵⁴ continuó

⁵² Para un análisis sobre la participación de dirigentes ligados al sindicalismo revolucionario en el movimiento de las Bolsas de Trabajo en Francia, puede consultarse: Edouard Dolleans, *Historia del movimiento obrero*, Eudeba, 1960. Una aproximación a la influencia del sindicalismo revolucionario desarrollado en Francia, respecto de la experiencia local puede consultarse en: Dora Barrancos, “Cultura y educación en el temprano sindicalismo revolucionario”, en *Anuario*, N° 14, Fac. Humanidades y Artes – UNR, Rosario, 1989-90.

⁵³ *Ibidem*, (sic).

⁵⁴ Particularmente, nos referimos al IV Congreso de la UGT (diciembre de 1906), oportunidad en que la dirigencia *sindicalista* logra la mayoría necesaria, desplazando al socialismo de la conducción de la central. Algunos años más tarde, en setiembre de 1909, fracasa el segundo congreso de unificación obrera. Se disuelve la UGT y junto con algunos sindicatos autónomos se incorporan a la recientemente constituida Confederación Obrera de la República Argentina (CORA), conducida por dirigentes

despertando nuevos comentarios en la prensa gremial. Algunos años después, más precisamente en 1910, un dirigente ligado al *sindicalismo* apuntaba sus críticas nuevamente a la experiencia de la Cámara de Trabajo, intentando darle a la discusión un mayor fundamento teórico.⁵⁵ En esta oportunidad, el autor colocaba el acento en la orientación revolucionaria que debían sostener en su accionar las cámaras de trabajo, necesariamente inspiradas en una “comprensión auténtica de la lucha de clases”.

Sobre el particular, señalaba lo siguiente:

“Ellas no pueden ser como se practicaba una vez y *como creen algunos todavía*, oficinas de conciliación entre burguesía y proletariado; y no pueden ni deben ser cómodas almohadillas de la lucha de clases”.⁵⁶ En abierta crítica al socialismo, sin embargo no formulaba una propuesta alternativa, en relación a las condiciones en que podrían efectivizarse este tipo de iniciativas en el movimiento obrero de la época.

Esta carencia parece haber sido una constante en el discurso esgrimido en estos años por la dirigencia sindicalista revolucionaria en su conjunto, en relación al problema del desempleo en sentido general, cuestión que constituía uno de los aspectos de un tema aún más abarcativo, que se vinculaba con la decisión de dar o no respuestas desde el ámbito sindical a determinadas contingencias que afectaban a los trabajadores –como vejez, enfermedad, desempleo, entre otras-. Y, en qué medida, la concreción de estos objetivos podía desvirtuar el contenido esencialmente revolucionario que debía inspirar la trayectoria del movimiento obrero.

El crecimiento del paro forzoso registrado en los próximos años, colocará la cuestión en el centro de las preocupaciones del *sindicalismo*, motivando la articulación de algunas propuestas en el plano discursivo y, sobre todo, el desarrollo de prácticas sindicales novedosas, como analizaremos en el título siguiente.

Hacia el año 1914, en plena crisis de desocupación, reaparecen las preocupaciones en torno a los posibles beneficios de organizar “institutos obreros de protección” en el ámbito sindical.⁵⁷ En esta oportunidad, de manera contundente, plantearon la necesidad de organizar las actividades de previsión y asistencia

sindicalistas. Tampoco el tema de las Bolsas de Trabajo aparece mencionado en las resoluciones sancionadas con motivo de la realización del IX Congreso de la FORA (1915). Ver: Jacinto Oddone, **Gremialismo proletario argentino**, *op.cit.*, Capítulos: XXVIII, XXXII y XXXIX; Sebastián Marotta, **El movimiento sindical argentino**, *op.cit.*, Capítulos: XVIII, XXII y XXXI; Diego Abad de Santillán, **La FORA: Ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en Argentina**, Ed. Nervio, Buenos Aires, 1933, Capítulos: X y XIV. En estos trabajos se encuentra abundante información sobre resoluciones y debates presentes en el desarrollo de los congresos obreros.

⁵⁵ *La acción socialista*, N° 106, Año V, enero 22 de 1910.

⁵⁶ *Ibidem* (el destacado es nuestro).

⁵⁷ *La acción obrera*, N° 335, Año IX, junio 6 de 1914.

desarrolladas por organismos obreros, en forma “enteramente independiente” de la esfera sindical. El énfasis principal de su discurso apuntaba a la necesidad de preservar el accionar específico del sindicato, de las posibles irregularidades que pudieran suscitarse en el devenir de estos organismos obreros de protección.⁵⁸

Estas definiciones mayoritariamente estaban influenciadas por cuestiones ideológicas pero también, con bastante frecuencia, se vinculaban con largas luchas sostenidas entre sectores opuestos por conquistar una posición de liderazgo en el movimiento obrero. En este aspecto, la dirigencia vinculada al *sindicalismo* mostró con bastante frecuencia un notable pragmatismo en el desarrollo de sus prácticas gremiales, aspecto que facilitará su tránsito ascendente hasta alcanzar una posición de liderazgo en el plano gremial en vísperas de la realización del IX Congreso de la FORA en 1915.⁵⁹ En esta oportunidad lograban la fusión de las fuerzas obreras y la conducción de la central sindical, desplazando al anarquismo. A partir de entonces, convivirán con un sector mayoritario del anarquismo –la minoría disidente decidió reconstituir la FORA del V Congreso-, además del socialismo.

Para finalizar este recorrido, nos referiremos a otra interesante experiencia de intermediación laboral en el ámbito privado, que tuvo como protagonistas a los Círculos de Obreros Católicos.⁶⁰ Entre las distintas funciones que desarrollaban los círculos, se encuentran la prestación de ciertos servicios sociales –como socorros mutuos-, también el desarrollo de actividades educativas y recreativas. Con el correr del tiempo fueron extendiendo su ámbito de influencia, instalándose en algunas localidades del interior del país. Otro de los servicios brindados se relacionó con la creación en algunos círculos de oficinas de trabajo destinadas a la colocación de los obreros. Sin embargo, la actividad de intermediación laboral pareció recibir un mayor impulso recién a partir de 1912, bajo la presidencia del ingeniero Alejandro E. Bunge.

⁵⁸ Aunque el discurso hacía referencia explícita a la experiencia del “Comité pro-presos”, es bastante probable que en este nuevo contexto de desocupación generalizada, se reabrieran los debates con el socialismo, en relación a la necesidad de brindar asistencia al obrero desocupado. *Ibidem*.

⁵⁹ Maricel Bertolo, **Una propuesta gremial alternativa. El sindicalismo revolucionario (1904-1916)**, CEAL, N° 442, Buenos Aires, 1993.

⁶⁰ Hacia 1895 se constituyó una Federación de Círculos Católicos de Obreros como una instancia de organización y coordinación de la actividad desarrollada por los diferentes círculos católicos que venían creciendo en algunos barrios de la ciudad, después de la fundación del primero de ellos el 2 de febrero de 1892, por iniciativa del sacerdote alemán Federico Grote. Ver: Hobart Spalding, **La clase trabajadora argentina (Documentos para su historia, 1890/1912)**, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1970, pp. 499 a 503. Sobre la experiencia del accionar social católico, pueden consultarse el informe elaborado por José Elías Niklison, “Acción Social Católica Obrera”, en *BDNT*, N° 46, mayo de 1920; Néstor Tomás Auza, **Aciertos y fracasos del catolicismo argentino**, Ed. Docencia/ Don Bosco, Buenos Aires, 1987- 1988, Tomos I a III; Héctor Recalde, **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social**, CEAL, Buenos Aires, 1991, T. I.

Tal como es reseñado en el Informe elaborado por Manuel Gálvez, esta institución había organizado recientemente una “oficina central de colocación” en la ciudad de Buenos Aires, a la que se sumaron numerosas sucursales en el interior país.⁶¹ La conducción de este organismo no estaba a cargo de dirigentes obreros, sino de los voluntarios que integraban los círculos. Las acciones de intermediación eran de carácter gratuito. Al ser consultado Bunge, en materia de colocaciones: ¿El Estado o las organizaciones privadas deberían hacerse cargo?, se manifestó poco intervencionista, inclinándose por un Estado que reglamente y fomente la colocación, tanto gremial, patronal o mixta.

La nota que enviara Bunge, mientras se desempeñaba como presidente de la Junta Central de Gobierno de ese organismo, al Departamento Nacional del Trabajo, en relación a los objetivos perseguidos por la red de oficinas de colocación organizadas por la institución, señalaba que no era solamente “la distribución metódica del trabajo en los momentos de gran demanda de brazos para la cosecha y fuerte afluencia de inmigrantes, sino también la radicación que conviene tanto a esos hombres como al país”.⁶² Su descripción confirmaba la persistencia de una desigual distribución de la mano de obra como dato central de la estructura productiva argentina. Las observaciones de Bunge resultan de particular importancia, como destacado especialista en la materia, puede ser también considerado un precursor en la elaboración de un método para cuantificar el nivel del desempleo en el país.⁶³ Asimismo, formó parte del personal especializado que integró la burocracia del Departamento Nacional del Trabajo, haciéndose cargo en 1913 de la conducción de la Oficina de Estadística de ese organismo.

2. Creación del Registro Nacional de Colocaciones

⁶¹ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, pp. 418 y 419. En el informe se menciona la existencia de 23.000 afiliados a los círculos, cifra similar a la señalada por Hobart Saplding, *op. cit.*, p. 501. Sin embargo, no encontramos referencias que nos permitan confirmar la cifra de 110 sucursales en el interior del país dedicadas a las colocaciones, que declara el “Informe Gálvez”.

⁶² **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, p. 418.

⁶³ Alejandro Bunge, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo”, en rev. *Estudios*, Tomo XII, Año sexto, enero-junio de 1917, Buenos Aires, pp. 81 a 100. En este trabajo propone un método para estimar el nivel del desempleo en el país. Además de contar con numerosas publicaciones, fundó la *Revista de Economía Argentina*, también de valor referencial en relación a cuestiones atinentes al funcionamiento del mercado de trabajo.

Las ideas prevalecientes

Retomamos aquí el análisis de la encuesta realizada por Manuel Gálvez en 1912, en la medida en que sus resultados reflejan las opiniones de los principales referentes de la época en materia laboral, de diferente pertenencia ideológica, habiendo sido también consultada la Unión Industrial Argentina.⁶⁴

Los encuestados fueron: Marco M. Avellaneda, Profesor de economía política de la Facultad de Derecho de la UBA, fue también presidente del DNT; Juan B. Justo fundador del Partido Socialista y diputado nacional, Alfredo L. Palacios, diputado socialista; Augusto Bunge, médico higienista, posteriormente diputado por el Partido Socialista; Alejandro Bunge, presidente de la Junta Central de los Círculos de Obreros Católicos y funcionario del DNT; el presbítero Gustavo Franceschi, secretario de la Liga Social Argentina; Pedro G. Porcel, secretario general de la Federación Gráfica Bonaerense.

Aunque todavía no constituía un problema grave en el ámbito local, el gobierno nacional decidió enviar una representación a la Conferencia Internacional sobre el desempleo realizada en París en 1910, oportunidad en la que se creó la Asociación internacional para la lucha contra el paro forzoso.⁶⁵ Este nuevo organismo, a través del desarrollo de numerosas actividades, abordó los diferentes aspectos de la lucha contra la desocupación, sobre todo en lo relativo: políticas de estímulo o restricción de la emigración e inmigración, seguro de desempleo, colocación, estadística, entre otros.⁶⁶

Uno de los delegados argentinos participantes fue Manuel Gálvez, quien elabora a su regreso un extenso trabajo donde informa las principales conclusiones sobre los

⁶⁴ En: **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, pp. 386 a 397.

⁶⁵ En 1890 se reunía la Confederación internacional para la protección del trabajo en Berlín, constituyendo este evento un antecedente directo de la Conferencia sobre el desempleo a realizarse en París en 1910. La Asociación internacional para la lucha contra el paro forzoso se constituyó el 21 de setiembre de 1910, siendo León Bourgeois su primer presidente. La sede de este organismo funcionó en la ciudad de Gand, en Bélgica. En el *Boletín del Museo Social Argentino*, encontramos información relevante, que da cuenta de algunos aspectos interesantes de la trayectoria de la Asociación. Sobre el particular, puede consultarse el *BMSA* en los siguientes años: 1913 (pp. 357; 359 a 361), 1914 (pp. 208 a 214; 246 y 247), 1924 (pp. 92; 140) y 1925 (p. 29).

⁶⁶ El Museo Social Argentino inició en el mes de julio de 1913 gestiones tendientes a la constitución de un comité local vinculado con las asociaciones “Internationale pour la lutte contre le chômage”, “des assurances sociales” y “pour la protection legale des travailleurs”, aunque sin poder alcanzar el objetivo planteado. Los asistentes a la primera convocatoria representaban a diferentes tendencias ideológicas: Emilio Frers, J.J. Díaz Arana, Juan G. Beltrán, Marco M. Avellaneda, Enrique Del Valle Iberlucea, Gustavo Franceschi, Enrique Ruiz Guiñazú, Alejandro Bunge, Alejandro Ruzo, Manuel Gálvez (h) y Horacio C. Rivarola. En *BMSA*, Año 1914, pp. 359 a 361.

diversos mecanismos de lucha contra el paro forzoso, dedicando una sección al caso argentino. Los resultados de la encuesta constituyen un capítulo de su libro “La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso”, en el que además se analizan los ejes principales del debate internacional desarrollado en las sesiones de la mencionada conferencia internacional.⁶⁷

El análisis de las distintas opiniones vertidas en la consulta, en relación al régimen de colocaciones deseable, nos brinda una mejor aproximación a las ideas prevalecientes en la época, que fueron contemporáneas al desarrollo de la discusión parlamentaria que antecedió a la puesta en marcha del Registro Nacional de Colocaciones. Esta primera investigación relacionada con el fenómeno de la desocupación, además de constituir un antecedente inspirador de futuras iniciativas en la materia, expresó un reconocimiento explícito sobre la existencia del paro forzoso en nuestro país.

En la encuesta se interrogaba sobre tres cuestiones principales: la existencia del paro en Argentina, cuáles eran sus principales causas, y cuáles los mecanismos más adecuados para resolver esta nueva problemática. En relación a este último aspecto, se mencionaba el desarrollo de la estadística, la implementación del seguro de desempleo, y la creación de organismos destinados a la colocación.

Las interpretaciones fueron variadas en cuanto a las diferentes causas que originaban alguna forma de desocupación y, también en relación a las posibles soluciones. Sin embargo, se advierte una opinión bastante coincidente en cuanto a una de las razones que contribuía a prolongar el paro forzoso: la deficiente distribución de brazos, debido a las dificultades para ponerse en contacto la oferta y la demanda de trabajo, característica del particular modo de funcionamiento del mercado de trabajo local. En consecuencia, una buena parte de los encuestados destacaba las ventajas de un adecuado sistema de colocación como principal respuesta al problema del paro forzoso.

Otra de las conclusiones de la encuesta resaltaba que el Estado debía preocuparse en términos generales del desempleo, sin embargo, reaparecían las divergencias en el momento de definir los límites de su ingerencia.

⁶⁷ El texto completo del libro fue también publicado en: *BDNT*, N° 22, *op.cit.*

Sobre el tema, puede consultarse: José Panettieri, “desocupación, subocupación, trabajo estacional, trabajo intermitente. De la crisis del ’90 a la Primera Guerra Mundial”, en J. Panettieri, *Ayer y hoy: desocupación y subocupación*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997, pp. 90 a 101. También: Eduardo Zimmerman, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, Ed. Sudamericana – Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1994, pp. 202 – 203.

En cuanto al régimen de colocaciones deseable: ¿El Estado o las organizaciones privadas deberían hacerse cargo? Frente a este interrogante, aparecen dos posturas. Algunos de los encuestados, como analizamos en el título anterior, se manifestaron poco intervencionistas, sugiriendo las ventajas de una mayor presencia de los organismos obreros en el desarrollo de estas tareas. En algunos casos, también propusieron el otorgamiento de ayuda económica a cargo del Estado. En cambio, otros de los consultados, defendieron la participación ineludible del Estado.

En materia de estadística, fueron escasas las respuestas y nuevamente se dividieron las opiniones, sugiriéndose dos alternativas posibles: el Estado o los gremios, haciéndose cargo de la recopilación y sistematización de datos.

Con respecto al seguro de desocupación con participación estatal en su financiamiento, las diversas opiniones coincidieron en señalar que el país no estaba en condiciones de promover este tipo de iniciativas, según analizamos en el Capítulo III.

Los primeros antecedentes internacionales en relación a la creación de agencias públicas de colocaciones vinculadas a la desocupación, se restringieron originalmente al ámbito municipal. Entre otros ejemplos, puede citarse la experiencia francesa, a través de una ley de 1904, que disponía para todos los municipios que superaran los 10.000 habitantes, el establecimiento de oficinas públicas y gratuitas de colocaciones.⁶⁸ Esta iniciativa coincidía con el importante desarrollo que en el país tuvieron las Bolsas de Trabajo organizadas, principalmente, por los sindicatos obreros.

También en el Informe de Gálvez se hizo especial referencia a las oficinas de colocaciones que funcionaban en Alemania, dependientes del Estado nacional, las que parecen haber tenido bastante difusión, particularmente la organizada en la ciudad de Berlín.⁶⁹ En Gran Bretaña se disponía en 1909 a través de una legislación, la organización de un sistema de Bolsas de Trabajo de alcance nacional, coordinado por el Ministerio de Trabajo. Para el año 1917 se había organizado un sistema de comisiones locales de colocaciones. En Bélgica se creaba en 1911 una comisión permanente que, entre otras funciones, se ocuparía del desarrollo de Bolsas de Trabajo, cajas de subsidios para desocupados y del estudio de las distintas medidas orientadas a mejorar la situación de los desempleados. También en Estados Unidos se habían creado numerosas agencias

⁶⁸ *BDNT*, N° 45, febrero de 1920. En este número, Alejandro M. Unsain realiza un detallado informe sobre la participación de Argentina en la Conferencia de Washington de 1919, en el que refiere los primeros antecedentes sobre agencias públicas de colocaciones y bolsas de trabajo creadas a nivel internacional.

⁶⁹ **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, p.421.

públicas y gratuitas. En 1918 el “servicio federal de colocaciones” contaba con más de 850 oficinas.⁷⁰

De acuerdo con las propias declaraciones de Alfredo L. Palacios, se había ocupado de la agencia pública de colocaciones, en oportunidad que la Comisión de Legislación le encomendara junto al diputado por Buenos Aires, Adrián C. Escobar, de extracción conservadora, la redacción de la Carta Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo, que se sancionará como Ley N° 8999 hacia fines de 1912.⁷¹ Como ya señalamos, el proyecto finalmente sometido a consideración fue redactado, principalmente, a partir de dos proyectos anteriores, elaborados en forma independiente por el diputado radical, José Luis Cantilo y por el socialista Alfredo L. Palacios.⁷²

El proyecto de Cantilo también llevó la firma de los siguientes diputados radicales: Vicente C. Gallo, Ernesto H. Celesia y Delfor del Valle, por Capital Federal, y de Rogelio Araya, por Santa Fe; habiendo sido presentado en la Cámara el 26 de julio de 1912.⁷³ Estos diputados formularon una propuesta integral de reorganización del DNT, que ampliaba sus funciones e incluía la constitución de consejos del trabajo, aunque no hacía mención explícita a la creación del registro público. Por su parte, el proyecto elaborado en forma individual por Alfredo L. Palacios, que ingresara al Congreso el 19 de agosto de 1912, constaba solamente de dos artículos referidos a las atribuciones del DNT en tareas de inspección y vigilancia en los establecimientos industriales y comerciales.⁷⁴

El artículo quinto que prescribía la constitución de una agencia estatal de colocaciones, recién fue incorporado en la versión definitiva del proyecto de reorganización del DNT elaborado por la Comisión de Legislación y sometido a

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ En “Anales de Legislación Argentina”. Complemento años 1889-1919 y 1920 y 1940, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1954, pp. 880 y 881. También puede consultarse el contenido completo de la ley N° 8999 y de su decreto reglamentario, en *BDNT*, N° 27, julio 13 de 1914, pp. 3 a 6 y 19 a 32 (el destacado es nuestro).

⁷² Además, la elaboración de estos dos proyectos había contado como antecedentes anteriores propuestas de reorganización del DNT, presentadas al congreso en 1910, entre las que contaban las confeccionadas en forma independiente, aunque con bastantes similitudes, por Alejandro Ruzo y Marco M. Avellaneda, además del proyecto de Felipe Guasch Leguizamón. El miembro informante hizo referencia explícita a las atribuciones prescriptas en los dos primeros proyectos, algunas de las cuales se habían incorporado al proyecto sometido a discusión. En: *DSCD*, setiembre 18 de 1912, T. II, pp. 767 a 793

⁷³ Ver: *DSCD*, julio 26 de 1912, T. I, pp. 389 a 391.

⁷⁴ Ver: *DSCD*, agosto 19 de 1912, T. II, pp. 307 a 316. Las discusiones parlamentarias que se suscitaron en esta oportunidad, con motivo de la interpelación entre Palacios y el Ministro del Interior, en relación a las funciones que debían ser competencia del futuro DNT, también pueden encontrarse en: **Acción parlamentaria del diputado socialista Alfredo L. Palacios, mayo de 1912 – abril de 1913**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1913.

discusión. En materia de antecedentes legislativos que prescribían la creación de una agencia pública de colocaciones, como dependencia del organismo estatal, existieron dos proyectos anteriores elaborados por Marco M. Avellaneda y por Felipe Guasch Leguizamón, respectivamente, presentados en el Congreso en 1910.⁷⁵ En esta última propuesta el DNT funcionaría como dependencia del Ministerio del Agricultura e Industrias, estableciendo al mismo tiempo, la necesidad de una “relación constante” entre las oficinas públicas de colocaciones a crearse y el Departamento de Inmigración.⁷⁶

En el transcurso del debate, el proyecto original sufrió algunas modificaciones, siendo la de mayor trascendencia, la votación que decidió reducir el ámbito de aplicación de la normativa a la Capital Federal y territorios nacionales, originalmente planteado con alcance nacional. El trámite parlamentario se desarrolló sin demasiadas oposiciones, particularmente, en relación al artículo quinto que regulaba la creación del RNC, habiéndose aprobado sin discusión, aspecto que evidencia el consenso alcanzado entre los distintos sectores políticos en cuanto a la necesidad de existencia de este organismo.⁷⁷

El miembro informante, el diputado por Tucumán, Ernesto E. Padilla, al referirse al registro público, planteó las ventajas de la intervención del Estado en materia de colocaciones, no sólo desde el punto de vista del interés obrero, al ofrecerle mayores garantías en la intermediación laboral, sino también porque respondía a esa política caracterizada por la “necesaria acción de fomento y distribución de la población”, aspecto que permitiría “evitar graves contingencias, tales como sería la acumulación de obreros en una parte donde haya falta de trabajo, y viceversa, corrigiendo también la desigualdad del reparto de la población obrera”. A pesar de la diferencia de objetivos y también de contextos en que surgieron ambas iniciativas, en parte, la decisión de crear la nueva oficina apuntaba a dar continuidad a la política ya iniciada en relación a los trabajadores inmigrantes. Sobre este tema, resaltaba lo siguiente:

⁷⁵ Proyecto de ley orgánica del DNT, presentado por el diputado por Salta, Felipe Guasch Leguizamón, Ver *DSCD*, mayo 6 de 1910, Tomo I, pp. 15 a 23. El proyecto de ley orgánica del DNT elaborado por Marco M. Avellaneda, fue presentado en Diputados el 20 de junio de 1910, en: *BDNT*, N° 14, setiembre 30 de 1910, pp. 534 a 544.

⁷⁶ *DSCD*, mayo-agosto de 1910, *op.cit.*

⁷⁷ *DSCD*, Discusión parlamentaria: setiembre 18 de 1912, T. II, pp. 767 a 793; Setiembre 26 de 1912, T.II, pp. 999 a 1015; sanción definitiva en: setiembre 30 de 1912, T. II, p. 1161.

“Y será tanto más importante esta función del Estado para nosotros, cuanto que estaría desde ya complementada con su intervención en la distribución que hace actualmente del trabajo de los inmigrantes.

“Y es lógico que si interviene para dar colocación al obrero inmigrante, tenga igual cuidado e igual celo para preocuparse del obrero radicado, cuya falta de trabajo puede ser sintomática de un estado de miseria, lacra social que debe corregir, porque tenemos la seguridad de que en nuestro país siempre se la podrá evitar”.⁷⁸

Los comentarios del legislador muestran que el nuevo régimen de colocaciones diseñado en el proyecto en discusión, estaba pensado como complementario del anterior sistema, vigente desde el año 1876, a través de la sanción de la primera Ley de Inmigración y Colonización, N° 817, según ya analizamos en el título anterior. Sin embargo, en esta oportunidad, el objetivo perseguido por la nueva normativa, apuntaba en forma prioritaria mejorar la distribución de la población obrera, atendiendo a la necesidad de disminuir los riesgos del paro forzoso. Con posterioridad, desde el RNC se reclamará con bastante insistencia, la falta de coordinación existente entre ambos sistemas, particularmente visible en relación al otorgamiento de pasajes gratuitos para el traslado de trabajadores desocupados al interior del país, facultad que solamente había sido prescripta para el funcionamiento de la oficina de colocaciones dependiente de la Dirección de Inmigración, aspecto que analizaremos en el último punto de este capítulo.

Las investigaciones iniciadas con la puesta en marcha del DNT en 1907, sobre el mercado de trabajo, aunque en los primeros años todavía se basaban en la escasa información que provenía, principalmente, de las colocaciones realizadas por las agencias privadas, ponían en evidencia la creciente utilización por parte de los obreros de estos mecanismos de intermediación laboral, aspecto que también constituía un indicador de la existencia del paro forzoso.

El artículo quinto de la normativa prescribía que el DNT tendría a su cargo organizar “bajo el régimen que se considere más conveniente, el registro de colocaciones para obreros”. Los dos cometidos principales que delinearían su perfil de intervención en el mercado de trabajo se referían a la necesidad de: “coordinar” la oferta y demanda de mano de obra e “inspeccionar” y “vigilar” el desempeño de las agencias particulares de colocaciones.⁷⁹

⁷⁸ En *DSCD*, setiembre 18 de 1912, T. II, pp. 767 a 793.

⁷⁹ En “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*. Para un análisis sobre las primeras medidas oficiales destinadas a dar solución al problema del desempleo, puede consultarse: Eduardo Zimmerman, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, *op.cit.*, pp. 202 a 209. En un trabajo anterior analizamos algunos aspectos relacionados con el surgimiento del Registro. Ver: Maricel

La acción de “coordinación” además de incorporar una nueva función en las tareas que venía desarrollando el DNT, evidenciaba cierta pretensión centralizadora en las operaciones de colocación por parte del Registro. Esta decisión se inspiraba en los análisis contemporáneos, que coincidían en señalar las dificultades de encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo y, por lo tanto, la necesaria acción de regulación y participación activa por parte del Estado nacional.

En similar perspectiva, pueden ser pensadas las nuevas funciones de “inspección” y “vigilancia” como tarea específica del Registro. Las investigaciones realizadas por el DNT comprobaron la comisión de numerosos delitos por parte de las agencias de colocación e intermediarios particulares.

De acuerdo con lo afirmado por Oscar Oszlak, la expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales se vincula estrechamente con la necesidad de dar respuesta a nueva problemáticas planteadas en el ámbito social, y constituye un paso más en el proceso histórico de conformación del aparato institucional del Estado argentino.⁸⁰

La sanción de la mencionada Ley N° 8999, había significado una ampliación de las esferas de actuación del DNT, incorporando a las divisiones de legislación y estadística, una nueva tarea de inspección y vigilancia de las condiciones de trabajo en fábricas, talleres y comercios.⁸¹ Asimismo, la asunción de Julio B. Lezama como presidente de la agencia estatal en 1912, se tradujo en una nueva tónica en el accionar del organismo, más decididamente intervencionista. Este nuevo perfil era, además, una de las expresiones de la ampliación del régimen político, inaugurado con la sanción algunos meses antes de una nueva ley electoral, por iniciativa del entonces presidente Roque Sáenz Peña.

Este nuevo contexto político, había favoreció la concreción de la normativa. El decreto reglamentario de fecha 2 de enero de 1913, establecía que el DNT tendría como uno de sus objetivos: “facilitar la colocación de los obreros desocupados, registrando y haciendo conocer las ofertas y las demandas de trabajo” (art. 3^a).⁸²

Bertolo, “Estado y movimiento obrero frente al problema de la desocupación. 1914-1917”, en *Rev. Avances del Cesor*, N° 1, Año I, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, 1998, pp. 65 a 78.

⁸⁰ Oscar Oszlak, “Formación histórica del estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio”, CEDES, Buenos Aires, Vol.I, N° 3, 1978.

⁸¹ Juan Suriano, “El Estado frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, en *Anuario*, N° 14, Escuela de Historia, Fac. de Humanidades y Artes, U.N.R., 2° época, 1989-90, p.129.

⁸² El decreto reglamentario organizó el funcionamiento del RNC (arts. 28° a 34°), en *BDNT*, N° 27, *op.cit.*. En el trabajo de Manuel Gálvez, se analizan algunos aspectos del mencionado decreto reglamentario. Ver: **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op.cit.*, pp. 425 a 427.

La recopilación y organización de datos sobre el paro forzoso, quedaba a cargo de la División de Estadística, oficina que se ocuparía de; “compilar, sintetizar y anotar” toda información relacionada con: b) “desocupación de los obreros en los diversos trabajos”; c) “obrerros que trabajan en ocupaciones transitorias”; g) “trabajo a domicilio” (art. 8º, inc. 2º) y el “seguro contra desocupación y cierres” (art. cit., inc. 8º).

Por su parte, de acuerdo con las prescripciones del decreto reglamentario, el RNC se integraba a la División de Inspección y Vigilancia (art.5º). Este criterio de organización, podría estar reflejando la intencionalidad del poder político de priorizar en el accionar del nuevo organismo, las funciones de vigilancia y contralor, orientadas a corregir el comportamiento fraudulento prevaleciente en buena proporción de la intermediación laboral desarrollada por entonces.

La inspección y vigilancia de las agencias de colocaciones particulares correspondía a los inspectores laborales, quienes verificarían dos cuestiones principales: si se ajustaban a las ordenanzas vigentes y si cometían abusos con los obreros que solicitaban sus servicios; debiendo comunicar a la autoridad correspondiente las infracciones observadas (art. 9ª, inc.5º). La normativa todavía no establecía la facultad de fijar multas como incumbencia de ese organismo. Algunos años más tarde, este vacío jurídico será cubierto con una iniciativa del Poder Ejecutivo, la Ley N° 9661 sancionada en el mes de agosto 1915, que expresará una profundización de las funciones de regulación y fiscalización del Estado en relación al accionar de las agencias privadas de colocaciones.⁸³

La legislación prescribía como cometido principal a desarrollar por la nueva agencia estatal: “coordinar la oferta y la demanda de trabajo, buscando para los obreros la colocación conveniente y para los patronos los obreros competentes” (art. 28º). La redacción de este artículo sugiere un cierto avance respecto de iniciativas anteriores, al hablar de “colocación conveniente” y de “obrerros competentes”, además de preservar el principio de neutralidad en las operaciones de colocación, estaría indicando cierta preocupación por parte del legislador, en favorecer una mejor correspondencia entre las aptitudes técnicas del oferente y las condiciones laborales propuestas -tareas a desarrollar, salario, condiciones de trabajo- por el demandante de mano de obra.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la reglamentación de la normativa no hacía ninguna mención explícita sobre la situación particular de las mujeres y los menores trabajadores, en relación a las operaciones de colocación, habida cuenta que ya

⁸³ En “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, p. 932.

estaba vigente la Ley N° 5291, que reglamentaba las condiciones de empleo para este sector, según analizamos en el Capítulo I.

Para la consecución de sus tareas, el Registro debía anotar, clasificar y publicar las solicitudes y ofrecimientos de colocación, comunicando a los interesados las demandas que correspondan a sus ofertas (art. 29°). La información recabada por el organismo, se distribuiría en tres registros: 1) De oferta de trabajo; 2) De solicitud de empleo; 3) Un registro reservado, en el que se consignarían los antecedentes laborales desfavorables de obreros y patrones -en caso de incumplimiento anterior de las condiciones laborales pactadas por alguna de las partes- (art. 30°).

Las prestaciones eran de carácter gratuito, también el servicio que brindarían los “agentes conductores de obreros”, nueva figura jurídica creada por la normativa, destinada a intervenir en la intermediación laboral (art. 31ª). Las inscripciones de los interesados se distribuirían en cada registro por profesión y fecha de inicio del trámite, no haciéndose mención expresa a distinciones relativas al género. Los datos de los demandantes y oferentes de trabajo se consignaban en formularios especiales, en los que constaban las condiciones de trabajo y salario, debiendo ser expuestos diariamente en lugares públicos (art. 32ª). Si las circunstancias lo requerían, el organismo ofrecería el local como un modo de facilitar el “entendimiento directo” entre los interesados.

En cuanto al personal que se desempeñaría en el Registro, debía “conocer perfectamente” el comercio y la industria de la Capital y territorios nacionales, informándose periódicamente sobre salarios y condiciones de trabajo en las distintas actividades (art. 33°). Para tal cometido, se establecerían vínculos permanentes con asociaciones obreras o patronales, sociedades de socorros mutuos, autoridades policiales y municipales. Esta prescripción apuntaba a la formación de un personal especializado en la materia que, en forma gradual, irá favoreciendo una mayor credibilidad en el accionar del organismo, por parte de la sociedad.

También sería competencia del Registro, en acuerdo con la División de Estadística, organizar la recopilación de los datos diarios sobre número de obreros y patrones inscriptos y colocaciones efectuadas, debiendo presentar una memoria trimestral sobre las tareas realizadas (art. 34°).

La puesta en marcha de este nuevo rol por parte del DNT, constituyó un paso más en el proceso de especialización del aparato estatal, contribuyendo a una mayor consolidación de un sector de la burocracia –aunque todavía embrionario-. Como sostiene Juan Suriano, este nuevo sector comienza a “intercalarse” entre el poder

político y la sociedad civil, e intenta diversificar los intereses del Estado, ubicándose por sobre los intereses sectoriales, como presupuesto esencial para la reproducción pacífica del sistema.⁸⁴

El ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del DNT y, en consecuencia, también del Registro, se restringió a la Capital Federal y los territorios nacionales. Esta decisión constituyó una seria limitación para el desarrollo de su accionar, particularmente visible en materia de colocaciones, considerando que la mano de obra se caracterizaba mayoritariamente por una alta movilidad geográfica -entre localidades y provincias de la zona cerealera-, que requería para decidir su traslado información centralizada y confiable en materia de demanda laboral. Por otra parte, los escasos recursos con que contaba habitualmente el DNT, restringían aún más las posibilidades efectivas de contralor que el espíritu de la nueva legislación comenzaba a asignarle.

Por iniciativa de dos diputados pertenecientes al catolicismo social, Arturo M. Bas y Juan F. Cafferata, se sanciona una nueva legislación también referida al régimen público de colocaciones. Nos referimos a la Ley N° 9148 sancionada en 1913, que extendía el alcance del sistema oficial de colocaciones al ámbito nacional, a través de la creación de veintiocho nuevas agencias públicas y gratuitas distribuidas en todo el territorio, que dependerían del Registro.⁸⁵ La nueva legislación establecía la creación de una oficina de colocaciones en cada capital de provincia y territorio nacional, también en Rosario y Bahía Blanca, y dos más en la ciudad de Buenos Aires (art. 1°).

Asimismo, delegaba en el Poder Ejecutivo, a través de la reglamentación correspondiente, el establecimiento de mecanismos de cooperación en materia de colocaciones, entre las “agencias nacionales de inmigración” distribuidas en el territorio nacional y el Registro, y entre este último y las agencias oficiales que las provincias y municipios establecieran en sus respectivas jurisdicciones, y con las agencias particulares (art. 3°). La enumeración de las diferentes instancias que se ocupaban de la colocación, evidencia la diversidad de organismos y actividades prevaleciente. En esa misma línea, planteaba al Poder Ejecutivo, la reglamentación de esta normativa “procurando unificar la acción de las distintas clases de agencias de colocaciones a fin de regular debidamente el trabajo” (art. 13°). El intento de unificar el accionar de los distintos regímenes de colocación vigentes en el país, expresaba una novedad, respecto

⁸⁴ “El Estado frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”, *op.cit.*, p. 110.

⁸⁵ En “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, p. 898. Para un análisis sobre los debates suscitados en el Congreso Nacional, con motivo del incumplimiento de esta legislación por parte del Poder Ejecutivo, puede consultarse: Eduardo Zimmerman: **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916**, *op.cit.*, pp. 203 a 207.

de anteriores iniciativas. Sin embargo, el decreto reglamentario dictado por el Poder Ejecutivo en 1915, no se referirá a este tema y, como veremos más adelante, enfatizará prioritariamente en la regulación de las actividades desarrolladas por las agencias particulares.

La nueva legislación se ocupaba también de reglamentar el funcionamiento de las agencias gratuitas de colocación pertenecientes a sociedades filantrópicas, mutualistas o gremiales, que acreditaran contar con personería legal, otorgándoles subsidios para favorecer su funcionamiento (art. 5º). Avanzaba un poco más en el rol de regulación y fiscalización de las agencias particulares con fines de lucro, que funcionaran en el ámbito de la Capital Federal, estableciendo multas para aquellos que no se ajustaran a sus prescripciones (arts. 8º y 9º).

A pesar del consenso generalizado en cuanto a la necesidad de implementar esta normativa, no se efectivizaron las disposiciones relacionadas con la creación de nuevas agencias oficiales de colocación, ni las subvenciones acordadas a las entidades sin fines de lucro. El mensaje explicativo del presidente Victorino de la Plaza, de fecha 30 de julio de 1914, respondía el requerimiento del diputado Cafferata, colocando el énfasis en la escasez de los recursos públicos destinados a efectivizar la normativa, asimismo, señalaba que la crisis económica y financiera desatada en esos años, había agravado las restricciones presupuestarias.⁸⁶

El 25 de agosto de 1915, por iniciativa del Poder Ejecutivo se sancionaba la Ley Nº 9661, que expresó un avance en el rol de contralor desempeñado por el Registro, en relación a quienes desarrollaban actividades de intermediación laboral en el ámbito privado, según ya señalamos.⁸⁷ La nueva legislación facultaba al DNT a aplicar multas a los propietarios de agencias de colocación particulares, en caso de comprobar que “ha engañado o inducido en error a un obrero, ya sea indicándole un salario distinto o una diferente jornada de trabajo o un trabajo diverso del que realmente ha de ejecutar, o en sitio o en condiciones distintas de las indicadas” (art. 2ª). Prohibía el cobro anticipado

⁸⁶El contenido completo del Mensaje Explicativo del Poder Ejecutivo, aparece reproducido en: Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, Imprenta de Coni Hnos., Buenos Aires, 1915, pp. 88 a 95. Esta publicación contiene información de inestimable valor para la investigación histórica, en relación a las diferentes medidas tomadas por del presidente Victorino de la Plaza para dar solución al acuciante problema del desempleo. Contiene, además, dos informes sobre la evolución del mercado laboral, elaborados por Alejandro Bunge -entonces Jefe de la División de Estadística del DNT-, a pedido del Poder Ejecutivo, a los efectos de responder a los requerimientos planteados por el Congreso Nacional ante el fenómeno de la desocupación masiva registrada en esta coyuntura.

⁸⁷ En “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, p. 932. Alejandro Unsain, “Legislación Nacional”, *op.cit.*

de comisiones, estipulando las penalidades respectivas (art. 3^a). La constatación de negociaciones fraudulentas, a través del cobro indebido de comisiones, era configurado como delito de estafa, estableciéndose las penalidades del caso (art. 4).

Estas dos piezas legislativas referidas a las agencias de colocaciones fueron reglamentadas en forma conjunta, mediante un decreto del Poder Ejecutivo de fecha 9 de noviembre de 1915.⁸⁸ Las prescripciones establecidas por la reglamentación avanzaban en materia de regulación de las actividades de las agencias particulares (Capítulos I y II). Sobre el particular, se disponía la obligatoriedad de inscribirse en un libro especial a cargo del RNC, para las oficinas de colocaciones que funcionaran en el ámbito de la Capital Federal y los territorios nacionales (art. 2^a).

Como aspecto novedoso, en caso de tratarse de operaciones de colocación en establecimientos o empresas cuyo personal se encontrara en huelga, establecía que las agencias debían informar a los obreros interesados sobre la situación (art. 7^a). En consonancia con las prescripciones de la Ley N° 9148, disponía que la mano de obra demandada por las diferentes dependencias del Estado nacional, cuando se tratara de obreros, domésticos o jornaleros, debía ser solicitada en las agencias públicas y gratuitas (art. 8^a).

En relación a las colocaciones realizadas por las agencias particulares fuera del ámbito de la Capital Federal, la normativa establecía la obligatoriedad de formular un “compromiso”, especie de acuerdo por escrito, que debía contar con la firma del dueño de la agencia, el empleador y el trabajador, debiendo conservar una constancia cada una de las partes (art. 15°). En el “compromiso” debían constar: las características del empleo contratado, jornada de trabajo, lugar y destino donde se realizarían las tareas, salarios, condiciones de pago, procedimiento a partir del cual se descontaría del salario el importe de la comisión (art. 16) Además de avanzar en el contralor de las agencias particulares, esta disposición representaba un beneficio para los trabajadores, en la medida en que brindaba un mayor grado de previsibilidad en cuanto a condiciones de trabajo y salarios.

Finalmente, la legislación detallaba las funciones de contralor a desarrollar por parte del DNT, describía las acciones que serían pasibles de penalidades (Capítulo III) y establecía los mecanismos para el manejo por parte del DNT, de los montos percibidos por el cobro de las multas (Capítulo IV).

⁸⁸ El texto de ambas leyes y el decreto reglamentario, pueden consultarse en: Carlos Moret (h), **Leyes del Trabajo**, Ed., La Vanguardia, Buenos Aires, (6° edición), (sin datos sobre fecha de publicación), pp. 16 a 21.

En materia de colocaciones volvió a legislarse en el año 1934, oportunidad en la que se sancionó el 29 de setiembre la Ley N° 12.101 sobre Registro Nacional de Colocaciones, que modificaba en algunos aspectos la Ley N° 9148, y apuntaba a dar cumplimiento a compromisos internacionales asumidos con anterioridad por Argentina, a partir de su participación en la primera conferencia convocada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la ciudad de Washington en 1919, luego de haber ingresando al nuevo organismo en calidad de miembro fundador.⁸⁹ Ese mismo año también se sancionaba la Ley N° 12.102, referida a las agencias particulares de colocaciones que introducía ligeras modificaciones a la Ley N° 9661 –vinculadas con la colocación del personal marítimo-, y complementaba las disposiciones de la anterior legislación.⁹⁰ Ambos proyectos habían sido elaborados por los entonces senadores socialistas Alfredo L. Palacios y Mario Bravo y presentados para su estudio a la Comisión de Legislación del Trabajo, siendo aprobados sin discusión por ambas Cámaras⁹¹

La nueva legislación sobre colocaciones, expresó la necesidad de constituir una sistema integrado de intermediación laboral público y gratuito de alcance nacional, cuestión todavía pendiente, en la medida en que no se había efectivizado el régimen instaurado con la vigencia de la Ley N° 9148. En este sentido, los lineamientos generales de la normativa en relación a la organización del sistema de colocaciones, reflejaron una línea de continuidad respecto de la legislación anterior, aunque en esta oportunidad, en cumplimiento de las prescripciones internacionales, se incluía en la construcción del plan de conjunto, solamente la participación de las agencias privadas que prestaran servicios de colocación en forma gratuita. Otra de las novedades presentes en la Ley N° 12.101, se vinculó con el establecimiento de una comisión paritaria con funciones consultivas, formada por igual número de representantes patronales y obreros, designados a propuesta de las organizaciones más representativas, constituida y presidida por un delegado del DNT, que asesoraría sobre todo lo referente al

⁸⁹ La constitución en 1901 de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores en la ciudad de Bruselas, constituyó un primer antecedente en la futura creación de la OIT en 1919. Sobre la participación argentina en el nuevo organismo internacional, puede consultarse: Julio Galer, “La Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (1919-1940)”, en *Estudios*, revista del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, julio 1997 – junio 1998, abril de 1998, pp. 103 a 116. El *BDNT*, N° 45 febrero de 1920, está dedicado al análisis de la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Washington en 1919.

⁹⁰ El contenido de ambas leyes, en: “Anales de legislación Argentina”, *op.cit.*, p.548.

⁹¹ *DSCS*, Tomo I, 25 de abril al 23 de agosto de 1934, pp. 824 a 846. *DSCD*, Tomo VI, pp. 1009 – 1010.

funcionamiento del Registro y de las demás agencias a crearse por esta normativa (modificatoria del art. 12°).

Conforme las disposiciones adoptadas por la Conferencia Internacional, en la convención segunda sobre desocupación, nuestro país se comprometía a establecer un sistema de oficinas públicas y gratuitas de colocación, bajo el control de una autoridad central, debiendo coordinar las operaciones cuando coexistan oficinas gratuitas públicas y privadas a través de la elaboración de un plan nacional (art. 2°). Asimismo, disponía la creación de comités mixtos de carácter consultivo, integrados por representantes patronales y obreros. Estas disposiciones habían sido ratificadas por Argentina, a través de la sanción de la Ley N° 11.726 en 1933, que disponía la aprobación de las convenciones relativas al trabajo aprobadas por la mencionada conferencia internacional.⁹²

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas legislativas, la constitución de un sistema integrado y centralizado de instituciones públicas dedicadas a la colocación de trabajadores, de alcance nacional seguirá siendo por mucho tiempo una tarea pendiente de concreción. El incumplimiento de las normativas mencionadas, impulsaba un nuevo decreto del Poder Ejecutivo nacional, dictado en julio de 1943 sobre la materia.⁹³ En las consideraciones, se hacía referencia a los compromisos internacionales incumplidos por Argentina, por los que se obligaba a establecer un sistema de agencias públicas y gratuitas de colocaciones de alcance nacional.

En líneas generales, el decreto apuntaba a reglamentar las disposiciones presentes en la anterior legislación sobre colocaciones, introduciendo algunas novedades relevantes. En las observaciones introductorias, se afirmaba que la Ley N° 12.101, modificatoria de la anterior Ley N° 9148, sobre Registro Nacional de Colocaciones, se proponía dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por Argentina y, por tanto, esa legislación debía “ser puesta en ejecución y desarrollada mediante una adecuada reglamentación de las funciones de esa institución, anexa al Departamento Nacional del Trabajo”.⁹⁴

El 21 de agosto de 1934 se sancionaba una nueva ley N° 11.896 referida a la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, cuya propuesta originaria se vinculó con una iniciativa de diputados pertenecientes al socialismo, presentada al

⁹² En “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, pp. 460 a 476.

⁹³ El texto del decreto y un análisis sobre su contenido pueden encontrarse en: Alejandro Unsain, “Legislación Nacional”, en rev. *Derecho del Trabajo*, *op.cit.* También se hacen referencias sobre el mencionado decreto en: *BMSA*, Año XXXI, Entregas 257-258, noviembre – diciembre, 1943.

⁹⁴ En Alejandro Unsain, “Legislación Nacional”, *op.cit.*

Congreso el año anterior.⁹⁵ En el mes de julio de 1934, se iniciaba la discusión a partir de la presentación de dos proyectos, uno referido a la creación de la Junta Nacional para combatir la desocupación que llevaba la firma del presidente Agustín P. Justo, incorporándose como antecedente la propuesta del diputado Francisco Pérez Leirós y otros pertenecientes al bloque socialista.⁹⁶ El otro proyecto había sido presentado por Adolfo Dickmann y otros diputados, y diseñaba un plan de trabajos públicos para combatir la desocupación. Sin mayores modificaciones se discutió y aprobó la iniciativa referida a la creación de la Junta, pasando a Senadores donde se sancionó sin discusión.⁹⁷

La legislación vinculada con la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, establecía como funciones prioritarias: “organizar la asistencia inmediata de los desocupados, proyectar un plan de acción racional para afrontar la resolución de ese problema, organizar y fomentar el desarrollo del trabajo y proporcionarlo a los desocupados” (art. 1º). Como parte de las funciones habituales del Departamento Nacional del Trabajo, se ocuparía de todo lo atinente a la colocación de los desocupados y eventual traslado a sus respectivos países para quienes así lo decidieran; restringiendo las actividades de la Junta a la organización del alojamiento, alimentación y asistencia de los desocupados (art. 6º). También la oficina estatal colaboraría con la Junta para la elaboración de un plan de acción en forma periódica, debiendo ser aprobado por el Poder Ejecutivo, fijándose el presupuesto de gastos a partir de los fondos asignados para el desarrollo de sus actividades (art. 3º). Esta iniciativa contaba con recursos públicos, habiéndose destinado la suma de dos millones de pesos moneda nacional para la consecución de sus objetivos, además las donaciones en dinero o en especie que recibiere (arts. 10º y 5º). La Junta se constituía con diez miembros nombrados por el Poder Ejecutivo, en representación de diferentes asociaciones, quién también designaba el presidente entre sus integrantes, siendo sus actividades carga pública gratuita (art.2º).⁹⁸

⁹⁵“Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, p. 530. Para un análisis de esta legislación y su posterior implementación, ver: José Panettieri, “Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934)”, **Ayer y hoy: desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997, pp. 121 a 157.

⁹⁶ *DSCD*, T. III, julio 18 de 1934, pp. 434 – 442.

⁹⁷ *DSCS*, T. I, 21 de agosto de 1934, pp. 882 a 884.

⁹⁸ Las siguientes asociaciones tenían representantes en la Junta: Cámara de la Bolsa de Comercio, Unión Industrial Argentina, Confederación General del Trabajo, Sociedad Rural Argentina, Asociación de Cooperativas Argentina y Junta de Ayuda Social. En “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*

Se trataba, entonces, de un organismo que gozaba de cierta autonomía en cuanto a su funcionamiento, contaba con financiación estatal y conforme lo establecía la norma de creación, podía recibir aportes de particulares. A pesar del cuestionamiento que formularan algunos diputados socialistas en el desarrollo de la discusión parlamentaria, en relación al carácter insuficiente de los aportes públicos que serían destinados a la concreción de los diferentes objetivos que perseguía la Junta, considerando la gravedad del problema ocupacional, el proyecto fue finalmente aprobado.⁹⁹ En esta oportunidad, la crisis económica y la desocupación generalizada, impulsaban un nuevo acuerdo político, que se traduciría en un avance del intervencionismo estatal en materia social, con el objetivo de brindar asistencia a vastos sectores de la población trabajadora.

En las consideraciones que formulara el Poder Ejecutivo en ocasión de la presentación de su proyecto, reconocía que la persistencia del fenómeno de la desocupación obligaba a contemplarla no como algo transitorio, solucionable a través de “auxilio y asistencia”, sino como un fenómeno social que requería otro tipo de respuestas.¹⁰⁰ De acuerdo con esta perspectiva, además de las tareas de asistencia social, el diseño del perfil de intervención a desarrollar por la Junta, debía dar prioridad a la política del trabajo:

“Dentro del concepto de que lo más importante y urgente es atender a los que quieren trabajar, mirando el problema como de trabajo, más que de asistencia, el Poder Ejecutivo considera que a ese fin debe concentrar la acción para su mayor eficacia en una ‘Junta Nacional para Combatir la Desocupación’ que coordine y unifique dentro del territorio de la República todo lo que se refiera a creación y aumento de trabajo por el estímulo de las industrias nacionales que emplean obreros radicados en el país, la incorporación a las obras públicas y actividades privadas de esos obreros, y su adecuada distribución en el territorio, de acuerdo con la demanda de trabajo, especialmente en las temporadas de recolección de cosechas o de trabajo periódico”.¹⁰¹

Estas declaraciones, en alguna medida, expresan el clima de ideas que comenzaba a prevalecer en estos años, en relación al crecimiento de la industria sustitutiva de importaciones, aspecto que ocupará un lugar relevante en la agenda del poder político. En esta nueva realidad, el combate a la desocupación comenzaba a vincularse de manera más directa con la política de estímulo a las industrias nacionales, tendiente al desarrollo del mercado interno.

⁹⁹ *DSCD*, T. III, p. 440 a 442.

¹⁰⁰ *DSCD*, T. III, pp. 436 – 437.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Diseño institucional y puesta en funcionamiento

El Registro Nacional de Colocaciones iniciaba sus actividades el 12 de agosto de 1913. Además de dar comienzo a las tareas de intermediación laboral, el primer mes de funcionamiento fue destinado, principalmente, a la organización interna, y a difundir los servicios que prestaría.¹⁰² Un decreto del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 1º de agosto de 1913, designaba el personal que se desempeñaría en el Registro, integrado por dos oficiales principales, dos oficiales, dos auxiliares, tres escribientes y tres conductores de obreros.¹⁰³

Las acciones orientadas a la difusión de sus actividades se vinculaban, particularmente, con un conjunto de notas escritas, enviadas diariamente por el Registro, en respuesta a las solicitudes de trabajadores y patrones, quienes requerían diversas informaciones sobre las características de la oferta y demanda de brazos. La información disponible, muestra el desarrollo de una actividad bastante intensiva en esta materia.¹⁰⁴

Las actividades del personal, se distribuían en dos secciones principales, de “Ofertas” y “Demandas”, atendidas por un oficial principal, dos empleados en el mostrador y uno a cargo del fichero, quien ordenaba los datos según las profesiones u oficios. Dos empleados llevaban los libros-registros, donde quedaban asentadas las ofertas y demandas de trabajo, y las colocaciones efectuadas.

Cuando en la sección “Demandas”, se solicitaban diez trabajadores o más, intervenía en forma personal el jefe del Registro, a los efectos de tomar los recaudos necesarios tendientes a asegurar las condiciones de trabajo ofrecidas por los

¹⁰² Para una síntesis de las primeras acciones desarrolladas por el RNC, ver: *BDNT*, N° 25, diciembre 31 de 1913, pp. 1101 a 1129. También puede consultarse: “Memoria del Departamento Nacional del Trabajo del Año 1913”, presentada al Ministerio del Interior, y reproducida en el *BDNT*, N° 29, diciembre 31 de 1914, pp. 62 a 64.

¹⁰³ “Memoria del Departamento Nacional del Trabajo del Año 1913”, presentada al Ministerio del Interior, y reproducida en el *BDNT*, N° 29, *op.cit.*

¹⁰⁴ En los primeros dos meses de funcionamiento, el Jefe del Registro declaraba haber dado respuesta a 108 cartas enviadas por patrones solicitando información sobre los servicios brindados por la oficina; 36 de obreros que solicitaban ser inscriptos por ese medio, alegando dificultades que les impedían concurrir personalmente. Unas 258 notas destinadas a particulares, algunas en respuestas y otras ofreciendo personal obrero; además de las comunicaciones internas con el personal superior. En: *BDNT*, N° 25, *op.cit.*

empleadores. En caso de que los trabajadores fueran demandados por patrones o empresas del interior, en cantidades superiores a los diez trabajadores –las cifras eran variables, podían rondar los cincuenta o más-, la oficina confeccionaba un acta, firmada por el patrón o su representante y refrendada por el Jefe, en la que constaban las condiciones generales del trabajo, horarios, lugar donde se desarrollarían las tareas y salarios a pagarse. En el informe se menciona que esta operatoria particular, había sido utilizada por primera vez para el envío de trabajadores a Misiones, Tucumán, Catamarca y a las canteras de Tandil. Sin embargo, todavía no se hace referencia a la colocación de obreros en época de cosecha.

De acuerdo con comentarios posteriores efectuados por Alejandro Unsain –Jefe de la División de Inspección y Vigilancia en la época que el Registro iniciaba sus actividades- en referencia a las acciones desarrolladas por la oficina pública, señalaba que era bastante frecuente la entrega de un documento firmado por el empleador, también a los trabajadores individuales contratados a través de la agencia oficial, en el que constaban las condiciones relacionadas con puestos de trabajo y salarios a percibir.¹⁰⁵ El desarrollo de estos mecanismos, contribuía a disminuir las incertidumbres laborales prevalecientes en esos años, en la medida en que brindaba a los trabajadores involucrados, mayor certeza en cuanto a las condiciones en que desarrollaría sus tareas y a la percepción de sus ingresos.

En el traslado de los obreros a los sitios de trabajo ubicados en el interior del país, intervenían uno o más “conductores de obreros”, de acuerdo con el número de los trabajadores que integraran el contingente. Según las propias declaraciones del Jefe del Registro, Joaquín Avalos, la función de los “conductores de obreros” se vinculaba con el desarrollo de todas las tareas necesarias tendientes a facilitar la operatoria vinculada con el desplazamiento geográfico de los trabajadores, las que incluían: indicar correctamente la estación ferroviaria, vigilar que antes de dirigirse al lugar de destino no fueran intencionalmente engañados con falsos datos por intermediarios interesados, tramitar el despacho del equipaje, entre otras.¹⁰⁶

Es de destacar que Joaquín Avalos se desempeñó en la jefatura del organismo hasta su jubilación, a fines de 1929, oportunidad en que fue designado en forma interina el Subinspector Luis N. Grüner, confirmado al año siguiente, por decisión del gobierno

¹⁰⁵ *BDNT*, N° 39, octubre de 1918, p. 9.

¹⁰⁶ *BDNT*, N° 25, *op.cit.*, p.1102.

de facto.¹⁰⁷ Sin embargo, en relación a la presidencia del DNT, era designado en 1930 Eduardo F. Maglione, en reemplazo de Luis C. García, cuya gestión había coincidido, en buena medida, con las dos últimas presidencias radicales. La designación de Maglione en los inicios del gobierno de José F. Uriburu, marcó una nueva tónica, considerando que en la etapa anterior un conjunto de funcionarios estables en la conducción del organismo estatal, daban cierta continuidad a la institución, con relativa independencia de los cambios políticos.¹⁰⁸

A pesar de que el decreto reglamentario de la Ley N° 8999, no había establecido disposición alguna relativa a cuestiones atinentes al género en materia de colocaciones, esta carencia, en parte, fue subsanada en el diseño institucional de la oficina estatal. De acuerdo con la información brindada por el DNT, en relación a la colocación de las mujeres trabajadoras, se creaba una “sección femenina”, atendida por un oficial principal, dos auxiliares, dos escribientes y dos conductoras de obreras.¹⁰⁹

De acuerdo con las propias declaraciones del Jefe del Registro, en los primeros meses de funcionamiento, la sección femenina había tomado gran impulso, principalmente a través de la intermediación realizada con el servicio doméstico en general. La mano de obra ofrecida y solicitada incluía una variedad de oficios, entre los que prevalecían las cocineras, mucamas, niñeras y mujeres para todo trabajo. Eran todavía muy escasas las colocaciones relacionadas con actividades que requerían mayores niveles de calificación.¹¹⁰

Otra de las funciones que desarrollaba el Registro, se vinculó con la elaboración de cuadros estadísticos en los que se registraban los movimientos diarios de la oferta y la demanda de mano de obra, y las colocaciones efectuadas. También organizaba los datos recopilados, a partir de la información que le proporcionaban las agencias particulares sobre el movimiento mensual de operaciones. A partir de esta información, el Registro realizaba una importante tarea de difusión, que daba cuenta detallada sobre las condiciones generales de contratación de la mano de obra, particularmente en relación a las características de los diferentes puestos de trabajo y a las variaciones de

¹⁰⁷ *Crónica Mensual del DNT*, N° 132, Año XII, febrero de 1929. A través del decreto de reorganización del DNT, emitido en octubre de 1930 por el gobierno de facto, es ratificado en sus funciones como jefe del Registro. Ambos decretos de designación, en: *Crónica Mensual del DNT*, N° 151, Año XII, setiembre de 1930.

¹⁰⁸ También puede mencionarse el caso de Julio B. Lezama, quien había asumido la presidencia del DNT en 1912, continuando en sus funciones hasta 1918, dos años después de la asunción de Yrigoyen, oportunidad en que es reemplazado por Alejandro M. Unsain, como presidente interino.

¹⁰⁹ Memoria del Departamento Nacional del Trabajo del Año 1913”, presentada al Ministerio del Interior, y reproducida en el *BDNT*, N° 29, *op.cit.*

¹¹⁰ *BDNT*, N° 25, *op.cit.*, pp. 1107 – 1108.

los salarios percibidos. El conjunto de mecanismos implementados, se traducían en un mayor grado de transparencia en el funcionamiento del mercado laboral de la época.

Por último, la legislación que regulaba su accionar, prescribía también el contralor de las tareas desarrolladas por las agencias privadas. En consecuencia, el registro público intervenía cuando los intermediarios particulares cometían acciones fraudulentas en perjuicio de los trabajadores, a través del reintegro de las comisiones cobradas en forma indebida. El dispositivo consistía en la convocatoria del agenciero denunciado por el trabajador, levantándose una información sumaria con la presencia de las dos partes; en caso de confirmarse la maniobra fraudulenta, se le exigía la restitución de la comisión.¹¹¹

Los datos publicados por el DNT, correspondientes al año 1914, muestran la existencia de 511 reclamos de obreros damnificados por las agencias privadas, quienes acudían directamente al Registro y solicitaban la devolución de las comisiones cobradas mediante acciones ilícitas. Como resultado de estos reclamos, el Registro había gestionado los reintegros correspondientes, por un valor próximo a los 4.250 pesos moneda nacional.¹¹²

Por su parte, los inspectores laborales visitaban las, aproximadamente, cincuenta agencias privadas que funcionaban en esos años en la ciudad de Buenos Aires, con el fin de verificar el cumplimiento de algunas de las normativas vigentes en el ámbito municipal, considerando que hasta 1915, todavía no habían entrado en vigencia las Leyes N° 9148 y 9661 promovidas por el Estado nacional. En caso de infracción, comunicaban la irregularidad a la Intendencia o a la autoridad policial, según correspondiera.

A pesar del desarrollo de estas acciones de contralor, que irán profundizándose con la reglamentación de las dos nuevas leyes, en la medida en que ampliaron el poder de policía ejercido por el DNT, la actividad lucrativa que desarrollaban y la frecuente comisión de delitos en perjuicio de los trabajadores estuvieron en la base de una nueva decisión del poder político que apuntó a suprimir su participación en la intermediación laboral de la época. La iniciativa en esta oportunidad correspondió al entonces presidente interino de la agencia estatal, Alejandro M. Unsain, quien elevó una nota al Ministro del Interior, con fecha 17 de noviembre de 1921, con el fin de solicitar que la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados, estudiara la posibilidad de

¹¹¹ *Ibidem*, p. 1103.

¹¹² *BDNT*, N° 33, enero 30 de 1916, p. 76.

gestionar un aumento de la patente que abonaban las agencias particulares para el desarrollo de sus tareas.¹¹³ La argumentación del funcionario apuntaba a señalar lo siguiente:

“Se ha convenido ya que uno de los hechos de importancia en el problema de la desocupación está representado por las deficiencias en la organización del sistema de distribuir los brazos. Cuando más concentrada se halle la tarea de colocar a los obreros, más directa y única será la acción del Estado; pero esto no ocurre cuando –y tal es nuestro caso- frente a las oficinas oficiales de colocación funcionan las agencias particulares de conchabos (sic) regidas por principios diametralmente opuestos y sin otra guía que el interés”.¹¹⁴ De acuerdo con la experiencia internacional, ya manifiestamente contraria a la existencia de intereses lucrativos en la colocación de los trabajadores, Unsain mencionaba la recomendación relativa a la desocupación, votada afirmativamente por la delegación argentina, en la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Washington en 1919, en la que se sugería tomar medidas para impedir la creación de nuevas agencias particulares con fines comerciales.¹¹⁵ En relación a las ya existentes, se recomendaba subordinar su funcionamiento al otorgamiento de permisos a cargo del Estado, tomando “toda clase de medidas a fin de suprimirlas en lo posible”. En sintonía con estas resoluciones, proponía un aumento considerable en el precio de las patentes, que resultara “francamente prohibitivo” para las oficinas particulares, aspecto que favorecería el desarrollo de bolsas de trabajo gremiales.

Esta iniciativa constituyó un antecedente directo para la posterior sanción por el Congreso de una nueva ley en 1926, que aumentaba considerablemente el precio de la patente anual que debían abonar las agencias privadas, aunque no lograba el resultado esperado, es decir, el cierre de estos negocios, como consecuencia de no estar en condiciones de afrontar el incremento de sus costos.¹¹⁶ Según las informaciones publicadas por el DNT, solamente tres agencias habían abonado la suma correspondiente, resultando muy dificultoso para los organismos públicos encargados de hacer efectiva la nueva imposición fiscal, iniciar el procedimiento indicado para el cumplimiento de la disposición, debido al escaso capital con que contaba la mayoría de

¹¹³ *Crónica Mensual del DNT*, N° 47, Año IV, noviembre de 1921.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*. El contenido de la recomendación relativa a la desocupación, se encuentra publicado en el *Boletín del DNT*, N° 45, febrero de 1920, íntegramente dedicado a la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹¹⁶ “Memoria del DNT” (Año 1927), en *Crónica Mensual del DNT*, N° 124, *op.cit*.

esos comercios.¹¹⁷ Del conjunto de las treinta y cuatro agencias particulares inscriptas en el RNC en 1927, diez habían cesado en sus actividades con motivo de la nueva patente, y el resto permanecía en situación de informalidad.¹¹⁸

Como consecuencia del fracaso de esta medida, Joaquín Avalos dispuso la reinscripción de las agencias privadas en el RNC, requisito establecido por la legislación vigente; en caso de incumplimiento, a fin de regularizar la situación se dispondría el pago de la multa respectiva y hasta la clausura del negocio.¹¹⁹ Esta iniciativa motivó un airada protesta por parte de algunos agencieros al Ministro del Interior, formulando severas críticas a la medida iniciada por el Jefe del Registro. Sin embargo, el Ministro ratificó lo dispuesto por Avalos, procediendo a levantar “actas de infracción” a todos los agencieros que funcionaran en forma clandestina, resultando clausurados veinticuatro comercios.¹²⁰

A partir del año siguiente se hizo más evidente, que las agencias privadas retaceaban el envío mensual de la información referida a operaciones de colocaciones al Registro. En la Memoria correspondiente al año 1928, el RNC admitía que habían sido muy pocas las agencias que enviaban sus planillas mensuales, habiéndose expedido 494 autorizaciones para el traslado de trabajadores al interior del país.¹²¹ También en el informe se reconocía que luego de la acción llevada adelante por el Registro, obligándolas a reinscribirse y procediendo en caso de incumplimiento a la clausura, se había producido un aumento de las comisiones que cobraban a los trabajadores y la unificación de algunos comercios para poder continuar con el desarrollo de sus actividades. La escasa información sobre la operatoria de estas agencias brindada en estos años por el DNT, y los frecuentes comentarios presentes en diversas fuentes de la época, estarían reflejando que la aplicación de las nuevas disposiciones, en lugar de favorecer el cierre de los comercios, más bien pareció incentivar un aumento considerable de la informalidad en las actividades desarrolladas por el sector.

Una nueva visión en relación al funcionamiento de las agencias privadas se manifestó en oportunidad del nombramiento de Eduardo F. Maglione por el gobierno de facto, como nuevo presidente del DNT, en setiembre de 1930.¹²² En las declaraciones

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Crónica Mensual del DNT*, N° 116, Año X, octubre de 1927.

¹¹⁹ Los principales antecedentes sobre la iniciativa del RNC se encuentran en: *Crónica Mensual del DNT*, N° 117, Año X, noviembre de 1927.

¹²⁰ “Memoria del DNT” (Año 1927), *op.cit.*

¹²¹ *Crónica Mensual del DNT*, N° 136, Año XII, julio de 1929

¹²² *Crónica Mensual del DNT*, N° 151, Año XIII, setiembre de 1930. También en: *BMSA*, Entregas 103 – 105, Año XIX, enero – marzo de 1931.

publicadas por el organismo oficial, el nuevo funcionario manifestaba que las oficinas particulares eran “nominalmente cooperadoras de la oficina del Departamento para la colocación de obreros, y que su existencia, por consiguiente, además de estar autorizada y reglamentada por la ley es conveniente en este momento en que se trata de estudiar y resolver la desocupación obrera tiene en cuenta, sin embargo, que la mayor parte de estas oficinas particulares, sino todas; actúan al margen de la ley, utilizando procedimientos irregulares y hasta dolosos y delictuosos”.¹²³

Sus declaraciones sobre el funcionamiento de estas oficinas señalaban lo siguiente:

“Ante todo no se tiene noticia de que ninguna de ellas pague la patente ordenada por las leyes impositivas. La mayor parte, para eludirla, actúa bajo apariencias de otra clase de negocios, principalmente, como oficinas de pasajes y otras actúan a nombre de testaferros irresponsables. Muchas de ellas son verdaderos antros para engañar a los obreros incautos, arrancándoles comisiones anticipadas para puestos ofrecidos que nunca se cumplen y hasta brindándoles contratos efectivos de trabajos inexistentes”.¹²⁴ A pesar de que esta descripción de la realidad, seguramente puso especial énfasis en los aspectos más negativos por razones de oposición política, de todos modos, es bastante coincidente con otras opiniones manifestadas en la época.

Luego de cuestionar la “inercia” de la gestión anterior del DNT, ante la existencia irregular de dichas oficinas y la frecuente comisión de delitos, disponía una serie de medidas que se orientaban en dos sentidos. En primer lugar, se incorporaba un nuevo requisito en la contratación de los obreros, a través de la obligatoriedad del “certificado contrato” tendiente a formalizar todas las operaciones de colocación tramitadas por las agencias. En segundo término, se profundizaban las medidas coercitivas en relación a las tareas de inspección para aquellas que no se ajustaran a las normativas vigentes. En el art. 2º de la nueva reglamentación, entre otras consideraciones, se establecía que todas aquellas oficinas que trabajaran al margen de las disposiciones vigentes: “serán, sin excepción alguna, consideradas como clandestinas y perseguidas con todo rigor por las autoridades del Departamento, con el auxilio de la policía”. La participación de la policía acompañaba la tarea de inspección y vigilancia desarrollada por el DNT.

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ *Ibidem.*

La implementación de la nueva disposición, expresó una ruptura con la anterior política en dos sentidos, por una parte, reflejaba un sesgo marcadamente más represivo, por la otra, cuestionaba de manera explícita el accionar de la anterior conducción de la agencia estatal. A pesar de estos cambios, se advierte sin embargo, una línea de continuidad en cuanto a la permanencia del encuadre jurídico vigente desde 1915, a partir de la reglamentación de las leyes N° 9148 y 9661.

En las publicaciones del DNT aparecen con bastante frecuencia reclamos que señalan los escasos recursos asignados anualmente en el presupuesto, en relación a las crecientes y diversificadas funciones desempeñadas.¹²⁵ La sanción de nuevas leyes laborales promovía, en algunos casos, una ampliación de las funciones de la agencia estatal. Además de las leyes N° 9148 y 9661, vinculadas con el funcionamiento del RNC, también figuraban la referida al trabajo a domicilio, N° 10.505 de 1918 y la N° 11.317 de 1924, que extendía la regulación del trabajo de mujeres y menores a todo el territorio nacional, en reemplazo de la N° 5291.¹²⁶

Los comentarios sobre la escasez de recursos con que contaba el DNT, se repetían además en diferentes fuentes de la época particularmente, en no pocas ocasiones, encontramos referencias similares en diversas discusiones parlamentarias. A pesar de las restricciones presupuestarias, se observa en el desempeño general de sus actividades, un compromiso profesional por parte de quienes conducían las distintas áreas que integraban su aparato institucional. Asimismo, en líneas generales, se evidencia una calidad técnica destacable en el desarrollo de sus variados cometidos que, en alguna medida, contrarrestaba las falencias económicas.

La carencia de recursos es especialmente resaltada por su presidente, en oportunidad de elevar al entonces Ministro del Interior, José P. Tamborini, la Memoria correspondiente a la gestión realizada por el Departamento Nacional del Trabajo durante el año 1925.¹²⁷ En líneas generales el reclamo ponía el énfasis en destacar el escaso

¹²⁵ Para un análisis sobre los recursos asignados anualmente al organismo estatal, puede consultarse el trabajo de: Néstor Tomás Auza, “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925”, en *Revista de Historia del Derecho*, n° 17, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1989.

¹²⁶ Entre las nuevas leyes laborales sancionadas, cuya aplicación involucraba la participación del DNT, se encuentran: la N° 9658 de 1915, que regulaba la aplicación de multas por infracción a las leyes del trabajo; la N° 9688, sobre accidentes de trabajo también sancionada en 1915; la N° 11.278 sobre pago de salarios en moneda nacional de 1923; la N° 11.544 de 1929 sobre reglamentación de la jornada de trabajo; la N° 11570 del mismo año, que establecía el procedimiento para la aplicación de multas por infracciones a las leyes obreras; la N° 11.590 de 1932 sobre el levantamiento del primer censo nacional de desocupados, la N° 11.591 de ese mismo año, referida a la entrega de pasajes ferroviarios gratuitos para obreros desocupados.

¹²⁷ *Crónica Mensual del DNT*, N° 104, *op.cit.*

personal – cerca de 30 empleados en total- con que contaba la agencia estatal, particularmente visible en el caso de las tareas de inspección y vigilancia, desarrollada por aproximadamente 10 inspectores y 11 subinspectores, abocados a la ejecución de numerosas funciones, como consecuencia de la implementación de la nueva legislación.

En relación a las restricciones presupuestarias que padecía la agencia estatal, su presidente se manifestaba en los siguientes términos:

“Visiblemente sus recursos y posibilidades no guardan relación con el volumen de sus funciones. De 10 años a esta parte todos los organismos del país han aumentado como consecuencia del crecimiento correlativo de la nación. La excepción está dada por la institución cuyo presupuesto no sólo no ha aumentado, sino que ha disminuido. Cuenta hoy con menos recursos de los que tenía en 1914, fecha en que apenas existían dos leyes para cumplir”.¹²⁸

En cuanto al funcionamiento del Registro Nacional de Colocaciones, el presidente del organismo estatal reclamaba el cumplimiento efectivo de la Ley n° 9148 en tres aspectos principales: la falta de instalación de las nuevas agencias públicas distribuidas en todo el territorio nacional (art. 1°); la obligatoriedad por parte de las dependencias del Estado de acudir al Registro cuando den ocupación a obreros y empleados domésticos (art. 4°) y, en cuanto al otorgamiento de subsidios a las agencias gratuitas de colocaciones pertenecientes a sociedades filantrópicas, gremiales, etc. (art. 5°).

Como contrapartida planteaba, en conformidad con los compromisos internacionales asumidos por Argentina en el Congreso de Washington de 1919, la necesidad de “eliminar” las agencias privadas que lucraban con la colocación de los trabajadores, a través de la aplicación de una “patente prohibitiva que las elimine por gravamen o establecer en forma terminante su desaparición”.¹²⁹ Retomaba así los argumentos formulados oportunamente por su antecesor en la presidencia del Departamento Nacional del Trabajo, Alejandro M. Unsain. Finalmente, en materia de recursos, también planteaba la necesidad de proveer al RNC el otorgamiento de pasajes gratuitos para los trabajadores desocupados que necesitaban trasladarse al interior del país.

A pesar de la contundencia manifestada en el reclamo, la información relevada da cuenta de la persistencia de la mayoría de los problemas planteados en esta

¹²⁸ Memoria del Departamento Nacional del Trabajo, Año 1925, *op.cit.*

¹²⁹ *Ibidem.*

oportunidad, sobre todo en lo atinente a la falta de recursos. En la Memoria del DNT correspondiente al año 1927, nuevamente su presidente Luis C. García, planteaba al Ministro Tamborini, con similares argumentos a los esgrimidos dos años atrás, la falta de presupuesto para el desarrollo eficaz de las tareas que eran de su competencia, así como también, en esta oportunidad resaltaba la falta de las facultades necesarias para el cumplimiento de la nueva legislación.¹³⁰

Existió una notable continuidad en el diseño institucional del organismo, observable en los criterios que orientaron su organización interna, en nuestro período de estudio.¹³¹ Como aspecto novedoso, a lo largo de los años veinte se creaban dos nuevas agencias de colocaciones en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, como dependencias del Registro. La implementación de esta medida, venía a cumplir en forma tardía y muy acotadamente, las prescripciones de la Ley N° 9148, en relación a la creación de nuevas oficinas públicas distribuidas en todo el territorio nacional. Durante el primer mes de la gestión de Maglione, se dictaron dos decretos sobre reorganización del DNT y sobre creación de nuevos cargos, respectivamente.¹³² Si bien se disponía la incorporación de más empleados en el DNT, en lo relativo al Registro se observa, en líneas generales, la misma estructura interna diseñada originalmente para el desarrollo de sus actividades, no percibiéndose cambios significativos en la dotación de su personal.

La creación de una nueva oficina pública de locación de servicios, por ordenanza de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, N° 2713 del 28 de junio de 1928, significó un paso más en el proceso de construcción de un sistema integrado de colocaciones. En el art. 3° se establecía que para el mejor desempeño de su cometido, debía mantener una “relación directa de colaboración” con las oficinas similares de colocación creadas en el ámbito nacional.¹³³ La normativa también prescribía la confección de un registro de las agencias particulares patentadas en la Capital Federal, con el fin de comprobar las infracciones a las disposiciones vigentes, tarea que complementaba las funciones del RNC. Otro aspecto relevante, se vincula con la

¹³⁰ *Crónica Mensual del DNT*, N° 124, Año XI, junio de 1928.

¹³¹ En cuanto a la trayectoria institucional del DNT, en relación a la regulación estatal de las relaciones entre capital y trabajo, puede consultarse: Germán F. Soprano, “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital – Trabajo en Argentina, 1907 – 1943”, en José Panettieri (comp.), **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 31 a 53.

¹³² *Crónica Mensual del DNT*, N° 151, *op.cit.*

¹³³ *Crónica Mensual del DNT*, N° 127, Año XI, setiembre de 1928. También en: *BMSA*, Entrega 80, Año XVII, febrero de 1929.

declaración expresa de que la oficina aceptaría la solicitud de empleo de cualquier persona, “sin distinción de sexo o nacionalidad y siempre que reúna la edad mínima que para trabajar exige la Ley N° 11.317 (art. 5)”, disposición innovadora en relación a las prescripciones vigentes en el decreto de reglamentación del art. 5ª la Ley N° 8999 sobre creación del RNC.

Algunos años antes, el gobierno de la provincia de Buenos Aires había creado dos Bolsas de Trabajo en las localidades de Avellaneda y Bahía Blanca, y estaban próximas a inaugurarse en 1924 dos nuevas agencias públicas, en Zárate y en Junín.¹³⁴ El entonces gobernador José Luis Cantilo se había ocupado de reglamentar el funcionamiento de las oficinas públicas. Entre las prescripciones novedosas, establecía que en caso de existir un contrato colectivo de trabajo y la agencia estatal de colocaciones tuviere conocimiento, debía garantizar que las condiciones laborales pactadas entre obreros y patrones incluidos en el mismo, respetaran las disposiciones vigentes en los acuerdos colectivos.¹³⁵ Esta incorporación no es casual, la información relevada sugiere que el establecimiento de contratos colectivos de trabajo, constituía una práctica bastante difundida en los años veinte, en la provincia de Buenos Aires.

Esta iniciativa se sumaba a la constitución en 1920 de una Oficina del Trabajo en la provincia de Entre Ríos. Dos años más tarde, se creaba el Departamento Provincial del Trabajo en Salta, que tendría como objetivo la organización y dirección de agencias de colocaciones para coordinar la oferta y la demanda de trabajo en el ámbito de la provincia.¹³⁶ En las resoluciones del Congreso del Trabajo, realizado en la provincia de Santa Fe, se decidía la creación de un Departamento del Trabajo y la instalación de agencias de colocaciones en todas las localidades donde fuera factible, con el fin de “eliminar” las oficinas particulares.¹³⁷ Por decreto del 4 de enero de 1927, se organizaba la dirección general de estadística del trabajo, en la provincia de Corrientes.¹³⁸

De acuerdo con las informaciones que provenían del DNT, y conforme las prescripciones de la normativa, el Registro mantenía vinculaciones con los Departamentos del Trabajo provinciales y con las diferentes agencias públicas, brindaba asesoramiento e intercambiaba información estadística en relación a la oferta y demanda de puestos laborales.

¹³⁴ En: *BMSA*, Entrega 33, Año XIII, Marzo de 1924.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *BMSA*, N° 17, Año XI, noviembre de 1922.

¹³⁷ *BMSA*, N° 28, Año XII, octubre de 1923.

¹³⁸ “Memoria del DNT” (Año 1927), en *Crónica Mensual del DNT*, N° 124, *op.cit*.

Su intervención en el mercado de trabajo

En relación a los pedidos de trabajo anotados por la oficina estatal en los primeros cinco meses de funcionamiento, las cifra declarada era de 16.745, relativamente significativa, atendiendo a que recién iniciaba sus actividades. Sin embargo, en cuanto a las operaciones de colocación efectuadas, se advierte todavía una muy baja proporción, con una cifra de 5.220 trabajadores, aproximadamente el 31 por ciento, respecto del total de solicitudes de empleo registradas en la oficina estatal.¹³⁹

Por su parte, las agencias particulares habían experimentado un importante crecimiento, en el número de oficinas y en las operaciones de colocación registradas en los últimos años. Los datos que proporciona el DNT, relevados en el ámbito de las Capital Federal, muestran el siguiente cuadro de situación, previo al inicio de las actividades del Registro:

Cuadro III

Años	Agencias privadas	Colocaciones
1906	14	24.755
1909	20	69.755
1912	50	171.294

Fuente: *BDNT*, N° 24, agosto 1° de 1913.

Para los años anteriores a 1912, no encontramos datos sobre operaciones de colocación realizadas por agencias organizadas por trabajadores y patrones, cuya existencia efectiva aparece reflejada en diversas fuentes de la época. En el año 1904 el periódico *La Vanguardia* mencionaba la constitución de oficinas de colocaciones en algunos de los sindicatos integrados a la UGT. Entre los gremios referenciados, figuraban los ebanistas, torneros, talabarteros y panaderos, oficios que contaban con cierto nivel de calificación en el desarrollo de sus tareas.¹⁴⁰

¹³⁹ *BDNT*, N° 29, diciembre 31 de 1914, p. 64.

¹⁴⁰ *La Vanguardia*, Año XI, octubre 13 de 1904, N° 42. En cuanto a la trayectoria posterior de las agencias de colocación desarrolladas en el ámbito gremial, de acuerdo con la información disponible, para el año

A partir del año 1912, las investigaciones del DNT comienzan a recolectar datos también sobre las colocaciones realizadas por las sociedades gremiales. En ese año, como aparece reflejado en el Cuadro III, existían 50 agencias que pertenecían a propietarios privados y habían colocado 171.294 trabajadores. Los datos relevados ese mismo año por el organismo estatal, dan cuenta del funcionamiento de 22 sociedades gremiales, con 19.028 colocaciones efectuadas.¹⁴¹ Estas cifras muestran que la amplia mayoría – aproximadamente un 90 por ciento- de las colocaciones efectuadas en 1912, el año anterior al surgimiento del RNC, pertenecían a agencias privadas y sólo un 10 por ciento correspondía a las oficinas gremiales.¹⁴²

El conjunto de datos ordenados y sistematizados por Alejandro Bunge –entonces Jefe de la División de Estadística del DNT-, correspondientes al año 1914, publicados como “Anuario Estadístico del Trabajo”, evidenciaron el inicio de un cambio de tendencia en relación a la intermediación laboral, con la inclusión de la participación de la agencia estatal en el conjunto de las operaciones de colocación realizadas.¹⁴³ En primer lugar, del total de las solicitudes de empleo efectuadas al RNC -cifra que ascendía a 36.119 inscriptos- en el transcurso del año 1914, se habían colocado 28.667 trabajadores, es decir, un 79,4 por ciento en relación al total de los obreros que se ofrecían como mano de obra, valor significativamente superior a los registrados el año anterior.

En segundo lugar, en cuanto a las colocaciones efectuadas en conjunto en el año 1914, las cifras muestran un total de 88.323 trabajadores empleados por medio de agencias, correspondiendo al accionar del registro público una proporción del 32,5 por ciento del total de las operaciones realizadas y, en consecuencia, un 67,5 por ciento a las oficinas privadas.¹⁴⁴ Es necesario aclarar que las cifras sobre intermediación laboral reflejan sólo una aproximación a los valores totales, considerando que la muestra analizada, no incluyó a las agencias gremiales y patronales. Asimismo, tampoco estuvieron representados un conjunto de mecanismos que funcionaban por fuera de las

1928 tanto los trabajadores ebanistas, integrados en la Sociedad de la Industria del Mueble, como los obreros gráficos que pertenecían a la Federación Gráfica Bonaerense, contaban con bolsa de trabajo; por su parte, en el sector de los trabajadores metalúrgicos, también existía alguna iniciativa en este sentido.

¹⁴¹ *BDNT*, N° 24, *op.cit.*, pp. 497 a 501.

¹⁴² Un análisis similar sobre los datos publicados por el DNT, se encuentra en el trabajo de Ricardo Falcón, aunque con especial referencia a la proporción estimada de la mano de obra reclutada por las sociedades obreras. Ver: Ricardo Falcón, **El mundo del trabajo urbano (1890-1914)**, CEAL, N° 153, Buenos Aires, 1986, p. 70.

¹⁴³ “Anuario Estadístico del Trabajo”, Año 1914, en *BDNT*, N° 33, enero de 1916, Talleres Gráficos A. de Martino, Buenos Aires, 1916. El primer “Anuario Estadístico del Trabajo” correspondió al año 1913.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

tareas desarrolladas por las agencias que, como ha señalado Ricardo Falcón, en muchos casos se vinculaban con afinidades entre grupos étnicos y, en relación a ciertas categorías socio-profesionales, en el reclutamiento de la mano de obra.¹⁴⁵

Una tercera cuestión a analizar, se relaciona con la composición de los oferentes de su fuerza de trabajo que acudían al Registro. La organización de la información estadística, además de establecer distinciones según las profesiones u oficios, desagregaba la oferta y la demanda de empleo, según el sexo. Como es reflejado en el informe, en su etapa inicial, el movimiento de oferta y demanda de brazos registrado en la dependencia estatal tuvo una presencia dominante de los trabajadores vinculados al servicio doméstico y los no calificados. Los datos del Cuadro IV reflejan esta particular tendencia en el mercado de brazos:

Cuadro IV

Solicitudes de empleo en el Registro Nacional de Colocaciones (Año 1914)			
Profesiones	Hombres	Mujeres	Total
1 Personal del servicio doméstico y restaurantes.....	928	7.325	8.253
2) Jornaleros.....	24.311	---	24.311
3) Industrias en general.....	3.160	395	3.555
Totales generales.....	28.399	7.720	36.119

Fuente: *BDNT*, N° 33, enero 30 de 1916. En base a Cuadro 35, pp. 68 y 69.

Del conjunto de los que solicitaron empleo en la oficina estatal durante el año 1914, el mayor número de pedidos se registró en el sector integrado por los jornaleros

¹⁴⁵ Ricardo Falcón, *El mundo del trabajo urbano*, *op. cit.*, pp. 67 y 68.

varones, con un 67,3 por ciento en relación al total. De acuerdo con la clasificación del informe, esta categoría de trabajadores incluía a: peones de carga y descarga; peones de casas de comercio; peones de trasborde, cuadrillas ferrocarrileras, entre otros. Eran empleos con bajo nivel de calificación y, en general, predominaba una alta inestabilidad en el empleo.

En segundo término, figuraban los pedidos efectuados por el personal del servicio doméstico y restaurantes, con un valor próximo al 23 por ciento del total de la mano de obra ofrecida. Este sector se integraba con los siguientes oficios: cocineros; mozos de hotel y otros; servicio doméstico en general, caracterizándose por un fuerte componente de mano de obra femenina. Los datos del Cuadro IV muestran que, del total de los puestos de trabajo solicitados por el sector, casi el 89 por ciento correspondía a empleos femeninos.

Por último, la demanda en la rama industrial representaba la menor proporción -un 9,8 por ciento- en relación al total de las solicitudes de trabajo inscritas en el Registro. Tal como lo refleja el Informe, este sector productivo incluía una amplia variedad de actividades, integrada con diferentes oficios y niveles de calificación, entre las que figuraban las siguientes industrias: metalúrgica; de máquinas e instrumentos; de madera; de cueros, pieles, cerdas, etc.; textil; del vestido y tocador; de alimentación y de tabaco; poligráfica de papel y de libro, entre otras.

Del análisis de la composición de la oferta de trabajo registrada en la oficina estatal, puede inferirse que la mayor proporción de solicitudes fue realizada por trabajadores con bajo nivel de calificación, considerando que el sector industrial se integraba con una buena proporción de fuerza de trabajo calificada.¹⁴⁶ El Informe no ofrece datos que den cuenta de la proporción de obreros colocados en el sector industrial, a través de las agencias particulares.

La opinión de Alejandro E. Bunge, sintetiza un aspecto interesante, también señalado en otras fuentes de la época, vinculado con los comportamientos que prevalecían entre los trabajadores que formaban parte del sector industrial y contaban con cierto nivel de calificación, en relación a la contratación de la mano de obra:

“El órgano (en alusión al RNC) parece resultar imperfecto e ineficaz para el obrero calificado. Existe una diferencia muy grande entre las bolsas de trabajo, de organización mixta, es decir patronales y obreras y las ‘agencias’. Aquellas sean o no subvencionadas, es decir sean o no oficializadas, viven en el ambiente profesional y

¹⁴⁶ *BDNT*, N° 33, *op.cit.*, Cuadros 7 y 8, pp. 22 – 23.

patronal fuera del cual, como parece confirmarlo el resultado de las agencias o registro, la oferta del obrero calificado no se insinúa”.¹⁴⁷ Estas observaciones sugieren que en estos años, la contratación de la mano de obra calificada se realizaba preferentemente a través de asociaciones obreras, patronales y de constitución mixta. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, esta situación se irá modificando, verificándose al final de nuestro período de estudio, un crecimiento de las operaciones de colocaciones efectuadas por el RNC, ligadas al sector industrial, representado por una amplia gama de oficios y profesiones.

Como se observa en el Cuadro V, las operaciones de colocación en las que intervino la agencia estatal en el transcurso de 1914, se distribuían en dos grandes rubros, representados por los empleos que pertenecían al ámbito de la Capital Federal, y por aquellos que se asignaban en diferentes provincias y en los territorios nacionales.

Cuadro V

Colocaciones efectuadas por el Registro Nacional de Colocaciones				
(Año 1914)				
	En Capital Federal		En las provincias y territorios nacionales	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1) Personal del servicio doméstico y restaurantes.....	243	4.643	159	511
2) Jornaleros.....	1.547	---	19.899	---
3) Industrias en general.....	876	176	599	14

Fuente: *BDNT*, N° 33, enero 30 de 1916. En base a Cuadro 35, pp. 68 y 69.

En relación a los diferentes sectores productivos involucrados en las operaciones de colocación efectuadas por el Registro, se observa un patrón de comportamiento similar al reflejado por la oferta de mano de obra. Es decir, nuevamente la categoría jornaleros –integrada exclusivamente por trabajadores varones– superaba notablemente

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 65 – 66.

al resto de los sectores, en materia de puestos de trabajo asignados. Más precisamente, sobre un total de 28.667 ocupaciones, alrededor de un 75 por ciento eran plazas laborales cubiertas por los jornaleros.

Aunque en el marco de definiciones sugeridas en el Informe, la categoría jornalero se diferenciaba de los obreros agricultores -entre los que se incluía también a los jardineros-, es bastante probable que una proporción significativa de estos trabajadores también desarrollara tareas relacionadas con las cosechas. Aunque los datos estadísticos consultados no brindan información que permita establecer relaciones entre las colocaciones efectuadas según profesión u oficio, y la localidad de destino; sin embargo, puede observarse una significativa proporción de jornaleros que obtuvieron empleo fuera de la ciudad de Buenos Aires, en las provincias y territorios nacionales. En efecto, como se observa en el Cuadro V, del total de las colocaciones realizadas en esta categoría ocupacional, aproximadamente un 93 por ciento tenían como destino el interior del país. Por otra parte, como evidencian los datos del Informe, los obreros agricultores, representaban una porción insignificante -próxima al 0,8 por ciento- del total de la mano de obra ofrecida en el registro público y una menor proporción aún, respecto de las colocaciones efectuadas.¹⁴⁸

El segundo sector en importancia, considerando que su participación rondaba el 19,4 por ciento, en relación al conjunto de las colocaciones realizadas por el Registro, se vinculó con el personal que se desempeñaba en el servicio doméstico y restaurantes, actividad que contaba con una presencia femenina dominante (Cuadro V). Del total de los puestos de trabajo asignados a esta categoría ocupacional, mediante la intervención de la oficina pública, aproximadamente un 93 por ciento correspondía a empleo femenino, mayoritariamente asignado en el ámbito de la Capital Federal.

Por último, la rama ligada a las industrias en general, como correlato de su escasa participación en la oferta de mano de obra, según ya analizamos, representaba también la menor proporción -un 5,8 por ciento- en relación al total de las colocaciones tramitadas por el Registro. Se caracterizó por una presencia mayoritaria de trabajadores varones, y puestos laborales distribuidos, en algo más de un 60 por ciento, en la ciudad de Buenos Aires y el resto en el interior.

La recopilación de los datos recogidos a través de las operaciones de colocación efectuadas por la oficina pública y por las agencias privadas, brindaban al Registro un caudal importante de información, que permitía un mayor grado de certeza en el

¹⁴⁸ *Ibidem*, Ver Cuadro 36, pp. 70 a 73.

momento de estimar los movimientos de la oferta y demanda de brazos en el mercado de trabajo de la época. Esta información complementaba la obtenida por los inspectores laborales, quienes recolectaban datos sobre el grado de ocupación obrera en sus visitas periódicas a las fábricas, talleres y casas de comercio más importantes de la Capital Federal. Sin embargo, a pesar de estos avances significativos, su alcance se restringía, fundamentalmente, al ámbito de la ciudad de Buenos Aires, no dando cuenta de la situación del empleo en el interior del país.

En pleno auge de la crisis económica, en un mensaje del presidente Victorino de la Plaza, en septiembre de 1914, en respuesta a la consulta formulada por la Cámara de Diputados, sobre las medidas adoptadas por el gobierno en relación al grave problema de la desocupación, basándose en las informaciones de la agencia estatal -organizadas y sistematizadas por Alejandro Bunge-, señalaba algunas de las particularidades del funcionamiento del mercado laboral:

“La creación del Registro de colocaciones, por su acción propia y por la intervención que ejerce sobre las agencias particulares, ha permitido comprobar la forma en que se desenvuelve el trabajo en sus relaciones con la agricultura. Según los resultados de sus estudios, desde fines de octubre se inicia en esta Capital la salida de peones para la cosecha de cereales, la siembra del maíz y las esquilas; en noviembre y diciembre se acentúa considerablemente este movimiento. Terminadas las tareas, los trabajadores regresan a esta ciudad y permanecen en ella hasta marzo, en que salen nuevamente atraídos por la demanda de brazos para la cosecha de maíz. A fines de mayo se hallan otra vez de regreso y a principios de junio comienza a sentirse la desocupación”.¹⁴⁹ Al movimiento general de las actividades rurales se incorporaban, además, unos treinta mil obreros que realizaban la zafra azucarera en las provincias del norte. De acuerdo con los datos recogidos, se estimaba que el número de braceros para la recolección de los cereales rondaba la cifra de trescientos mil.

Las diferentes respuestas elaboradas por el gobierno nacional frente al problema del desempleo se orientaron, fundamentalmente, en dos sentidos. En primer lugar, mediante el dictado de dos decretos en agosto de 1914, el gobierno organizaba la ayuda social a los desocupados. Con tal fin, se creaba una comisión oficial de socorros integrada exclusivamente por mujeres y dirigida por la presidenta de la Sociedad de

¹⁴⁹ La Cámara de Diputados también interrogó al Poder Ejecutivo sobre la carestía de la vida. El contenido completo del mensaje explicativo, puede encontrarse en: Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.*, pp. 68 a 81.

Beneficencia de Buenos Aires.¹⁵⁰ En los enunciados del decreto se establecía como objetivo general de la comisión: “tomar medidas a favor de aquella parte de la población, que por razones de la situación actual, ha quedado sin trabajo y está privada de medios propios de subsistencia” (art. 1º).¹⁵¹ La normativa también disponía que los Ministerios del Interior, de Agricultura y de Obras Públicas ofrecieran la colaboración necesaria para la consecución de sus objetivos.

En esta misma línea de preocupaciones, con el dictado del segundo decreto el gobierno autorizaba al Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General de Inmigración, a brindar “alojamiento y manutención” con carácter transitorio en el Hotel de Inmigrantes, a los desempleados que demostraran su falta de trabajo y medios de subsistencia, mediante un certificado expedido por la comisión de socorros.¹⁵² Estas medidas fueron de carácter transitorio, y apuntaron a organizar desde el ámbito público la distribución de la ayuda social, a través de una combinación de instituciones privadas de beneficencia y de organismos oficiales, que se disponían en esa particular coyuntura a colaborar en las diferentes tareas de socorro a los sectores más desfavorecidos.

Un nuevo decreto emitido por el Poder Ejecutivo, en el mes de octubre, daba por concluida la asistencia a partir del 15 de noviembre de 1914, suspendiendo la vigencia de los dos decretos anteriores.¹⁵³ De acuerdo con el diagnóstico realizado a partir de la información brindada por el registro público, las medidas de previsión del Poder Ejecutivo, se basaron en la asistencia a los desocupados en el transcurso de los meses de junio a octubre, hasta el inicio de la nueva cosecha.

También en materia de asistencia social, el Municipio de la ciudad de Buenos Aires había organizado en el mes de agosto “cocinas populares” que brindaban 8500 raciones diarias de alimento, y contaban con contribuciones de particulares y organizaciones gremiales.

En segundo lugar, la otra línea de acción implementada por el gobierno nacional para contrarrestar la desocupación, incluía diversas iniciativas orientadas al desarrollo de obras de infraestructura, que se traducían en un aumento de la demanda de mano de

¹⁵⁰ El contenido de los dos decretos puede encontrarse en: *Ibidem*, pp. 78 a 82. Este material ha sido utilizado también en el análisis sobre el desempleo que realizara Eduardo Zimmerman, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, *op. cit.*, pp. 205. El hecho de haber consultado la misma fuente, se refleja en algunas descripciones similares presentes en los dos trabajos.

¹⁵¹ Decreto del Poder Ejecutivo del 21 de agosto de 1914, *Ibidem*, p.79.

¹⁵² Decreto del Poder Ejecutivo del 28 de agosto de 1914, en *Ibidem*, pp. 81 y 82. De acuerdo con esta resolución, el Hotel de Inmigrantes ofrecía alojamiento a unos 2800 obreros sin ocupación.

¹⁵³ Decreto del Poder Ejecutivo del 30 de octubre de 1914, en *Ibidem*, pp. 82 – 83.

obra, a partir de la utilización de recursos públicos.¹⁵⁴ Entre ellas, contaban trabajos de mantenimiento y construcción de caminos, vías de acceso y puentes; en los que se privilegiaba la utilización de piedras de origen nacional. También desde el municipio, en el marco de lo dispuesto por las Leyes N° 7101 y 7102, se implementó la construcción de casas para obreros, con el objetivo de dar trabajo a los desocupados. El informe del Poder Ejecutivo declaraba, además, que estaba en estudio una nueva reglamentación para el sistema de arrendamiento de tierras públicas, con el objetivo de atraer trabajadores al ámbito rural, a través del establecimiento de condiciones más ventajosas en las pautas contractuales.

El desarrollo de estas iniciativas por parte el Poder Ejecutivo parecían inspirarse en la noción de asistencia por el trabajo, aspecto que reflejaba la experiencia internacional en materia de respuestas al fenómeno del paro forzoso.¹⁵⁵ En un discurso posterior, Victorino de la Plaza, entre otras referencias, mencionaba como fuente de inspiración de las respuestas del gobierno al problema de la desocupación, la experiencia de “los talleres nacionales de Francia y Suiza, los trabajos de socorros, las colonias de parados, las “Workhouses” de Inglaterra, etc”.¹⁵⁶

Este enfoque no era nuevo en Argentina, en el mencionado informe elaborado por Manuel Gálvez, también se sugería la asistencia por el trabajo como una de las posibles soluciones al paro forzoso, pensada para determinadas coyunturas particularmente graves en materia de desempleo, en las que los trabajos de socorro, las colonias agrícolas podían constituir alternativas al desarrollo exclusivo de la beneficencia.¹⁵⁷

Como señala Pierre Rosanvallón, el advenimiento de la visión keynesiana en los años treinta, significará un replanteo profundo del viejo principio de asistencia por el

¹⁵⁴ La descripción completa de las iniciativas puede encontrarse en: *Ibidem*, pp. 73 a 75.

¹⁵⁵ En relación al desarrollo de las primeras iniciativas de asistencia por el trabajo en la experiencia francesa y su vinculación con la noción de derecho del trabajo, puede consultarse el trabajo de Pierre Rosanvallón, **La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia**, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1995, Capítulo V, pp. 127 a 155.

¹⁵⁶ Ver: Mensaje del Poder Ejecutivo de fecha 13 de agosto de 1915, contestando un pedido de informes originado en la Cámara de Senadores, sobre la importancia de la desocupación obrera y las medidas a adoptar para remediar el problema; en: Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, p. 32.

¹⁵⁷ Ver: Manuel Gálvez, **La inseguridad de la vida obrera. Informe sobre el paro forzoso**, *op. cit.*, p.415. También pueden consultarse: Francisco Netri, “El fenómeno de la desocupación. Quid agendum?”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Vol. X, 1915, pp. 5 a 33. Enrique Feinmann, “El derecho social al trabajo”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Vol. XIII, 1916, pp. 563 a 574.

trabajo, en ese nuevo contexto el desarrollo de las políticas públicas orientadas a dar empleo, perseguirán prioritariamente la expansión de la demanda.¹⁵⁸

La crisis económica desatada en estos años, impuso una severa limitación al aumento del gasto público, generando en el seno del gobierno una permanente tensión, entre las crecientes necesidades sociales y las restricciones presupuestarias; que se tradujo en recortes de las partidas destinadas a resolver las cuestiones atinentes a la desocupación, que alcanzaron también al DNT y al RNC.¹⁵⁹ Asimismo, esta disyuntiva estuvo además atravesada por aspectos ideológicos que, en algunas oportunidades, reflejaron ciertas contradicciones del poder político en materia de intervencionismo social.

Nuevamente en el año 1914, en esta ocasión por iniciativa de Julio B. Lezama, entonces presidente del DNT, con la intención de extender las acciones del registro público a toda la zona agrícola, para procurar una más acertada distribución de braceros, considerando que todavía no había entrado en vigencia la Ley N° 9148, y estaba en ciernes la próxima cosecha, solicitaba al Ministro del Interior la concreción de esta medida. La enunciación de los fundamentos de la propuesta elaborada por Lezama, describían la situación en los siguientes términos:

“Con motivo de aproximarse la época de la recolección de cereales, esta repartición estima que sería de la más alta conveniencia la adopción de una medida tendiente a regularizar el movimiento de trabajadores para evitar que éstos afluyan en número excesivo a determinadas localidades, faltando en absoluto en otros centros agrícolas donde son también necesarios. Este inconveniente podría eliminarse mediante un plan de información constante y preciso que permita la distribución adecuada de los trabajadores en las zonas donde se reclamen sus servicios”¹⁶⁰

Como resultado de esta gestión, el Poder Ejecutivo dictaba un nuevo decreto el 22 de octubre de 1914, cuyo contenido respondía en líneas generales, a los requerimientos formulados por la agencia estatal, centralizando en el Registro Nacional

¹⁵⁸ Pierre Rosanvallón, **La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia**, *op.cit.* pp. 153 –154.

¹⁵⁹ En el mensaje explicativo de Victorino de la Plaza, enviado al Congreso el 30 de julio de 1914, pueden encontrarse los principales antecedentes, vinculados con la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 9148, sobre todo en relación a la creación de 28 oficinas públicas de colocaciones y a los subsidios a las agencias gratuitas organizadas en el ámbito privado. Ver: Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.*, pp. 88 a 95.

¹⁶⁰ Los antecedentes del decreto y sus enunciados, pueden encontrarse en: Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.*, pp. 95 a 101.

de Colocaciones el desarrollo de las acciones tendientes al logro de una distribución más racional de la mano de obra (art. 1º).¹⁶¹

Los mecanismos establecidos para alcanzar este objetivo, incorporaban la participación de los jefes de correos y telégrafos, como un modo de garantizar la exactitud de la información vinculada con las solicitudes de trabajadores registradas en las diferentes localidades. La normativa disponía la obligatoriedad para los jefes y encargados de todas las oficinas de correos y telégrafos de la Nación, de transmitir sin cargo las informaciones que las autoridades municipales o policiales dirigían al DNT, vinculadas con la escasez o abundancia de mano de obra (art. 2º). Por su parte, los agricultores que demandaban trabajadores para el levantamiento de la cosecha, debían registrar su pedido ante las autoridades policiales o municipales, con el fin de que reenvíen la solicitud, previa confirmación de su veracidad, a través de las oficinas de correos y telégrafos al Registro Nacional de Colocaciones (art. 3º). En declaraciones posteriores del Poder Ejecutivo manifestaba que, en función de los buenos resultados derivados de la implementación de esta medida, planificaba extender su vigencia para la siguiente cosecha.

En el año 1917, nuevamente Julio B. Lezama, en ejercicio de la presidencia del DNT, volvió a plantear al Poder Ejecutivo que arbitrara las medidas tendientes a la organización anticipada de la próxima cosecha; de acuerdo con las investigaciones realizadas por el organismo estatal, el aporte de mano de obra de origen inmigratorio sería escaso, por razones de orden coyuntural, aspecto que preanunciaba dificultades para las tareas de recolección de cereales. En esta ocasión, el presidente Hipólito Yrigoyen daba continuidad a la política iniciada por su antecesor, dictando un nuevo decreto, con fecha 19 de noviembre de 1917, destinado a la distribución de los braceros.¹⁶²

Los lineamientos generales contenidos en la nueva iniciativa, guardaban similitud con las disposiciones anteriores, aunque planteaba un aspecto novedoso, con la participación del Ministerio del Interior y la cooperación de los de Agricultura y Obras Públicas, para que en conjunto arbitraran “los medios más eficaces para la traslación de los obreros que se dirijan a las regiones agrícolas” para el levantamiento de la cosecha (art. 2º).¹⁶³ Esta disposición apuntaba a facilitar el traslado de los trabajadores al interior

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 96 – 97.

¹⁶² El contenido del Decreto, puede consultarse en: “Memoria del Ministerio del Interior”, presentada al Honorable Congreso de la Nación, 1917-1918, Tomo II, 1918, pp. 136 a 138.

¹⁶³ *Ibidem*.

del país y , en parte, coincidía con un reclamo anterior del DNT, planteado a Victorino de la Plaza en 1914, en virtud del cual se solicitaba que el Poder Ejecutivo gestionara ante las empresas de transporte ferroviario, un “boleto de cosecha” con tarifa reducida.¹⁶⁴

Como resultado de la puesta en marcha del decreto del Poder Ejecutivo, los inspectores laborales ampliaban su radio de acción, trasladándose a las localidades donde se ofrecía mano de obra, de acuerdo con la información relevada por la agencia estatal, con el fin de reclutar braceros que se movilizarían hacia la zona agrícola, demandante de brazos para la cosecha. La información brindada por el Ministerio del Interior, como resultado de esta gestión, señala que la cosecha de 1917 se había levantado con la dotación del personal existente en el país, sin que se notaran como en años anteriores “grandes aglomeraciones de brazos en unos lugares y falta absoluta de ellos en otros”¹⁶⁵.

En consonancia con estas apreciaciones, al año siguiente, Joaquín Avalos, describía como tarea habitual del organismo a su cargo, la realización de encuestas anuales en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, antes del inicio de la recolección de cereales. La recopilación de estos datos permitía al Registro brindar información precisa a los interesados. Sobre el particular, el funcionario declaraba:

“Estos servicios son sumamente eficaces para colonos y obreros, pues las informaciones que le proporciona la oficina les evita trasladarse a sitios donde no son requeridos sus servicios, o a los agricultores indicándoles dónde pueden encontrar brazos disponibles”.¹⁶⁶

La evidencia empírica analizada sugiere una intervención activa del Registro, orientada al diseño de una adecuada estrategia tendiente a la regularización de la distribución de los braceros para la cosecha, a pesar de las carencias presupuestarias. Asimismo, el hecho de ofrecer información certera sobre oferta y demanda de mano de obra, contribuía a aumentar el nivel de credibilidad en relación a su accionar, favoreciendo una mayor concurrencia por parte de trabajadores y empleadores.

A pesar de la implementación de la nueva disposición orientada a mejorar la distribución de los braceros en época de cosecha, la falta de concreción de la reducción de las tarifas de los pasajes en el largo plazo, se refleja en la continuidad de los reclamos

¹⁶⁴ Ministerio del Interior, **La desocupación de los obreros en la República Argentina**, *op.cit.*, pp. 98 - 99.

¹⁶⁵ “Memoria del Ministerio del Interior”, presentada al Honorable Congreso de la Nación, 1917-1918, *op.cit.*, p. 138.

¹⁶⁶ *Crónica Mensual del DNT*, N° 14, Año II, febrero de 1919, p. 217.

de las diversas autoridades del DNT en el transcurso de los años veinte.¹⁶⁷ Esta petición era uno de los aspectos en que se manifestaba la carencia de recursos y, además, la recurrente falta de atención por parte del poder político en relación a las tareas desempeñadas por la oficina estatal.

En la Memoria del DNT correspondiente a 1928, se hacía referencia explícita al serio problema que debía afrontar el RNC, en relación a la distribución de los trabajadores para la cosecha, considerando el elevado costo de los pasajes para trasladarse al interior, aspecto que requería de la intervención del Poder Ejecutivo, para que gestionara ante las empresas un pasaje reducido.¹⁶⁸ Sobre el particular, el entonces presidente del DNT, Luis C. García, en nota elevada al Ministro del Interior, Elpidio González al año siguiente señalaba, entre otras cuestiones:

“Hácese necesario además coordinar legalmente la acción del Registro Nacional de Colocaciones con la Oficina de Colocaciones de las Direcciones General de Inmigración y con las demás dependencias de la misma índole; es preciso facilitar el transporte ferroviario y fluvial de los braceros nacionales, en la misma forma liberal y gratuita que se emplea para el transporte de los inmigrantes, pues no existe razón alguna de rehusar al obrero radicado, las franquicias de que disfruta el obrero recién venido. La falta de pasaje gratuito para transportarse de un punto a otro del país, es un serio inconveniente que perturba el funcionamiento de la Oficina de Colocaciones, quitando eficacia a su acción tutelar al obrero desocupado”.¹⁶⁹

La coexistencia de los dos regímenes en materia de colocaciones, implementados en diferentes contextos históricos, ponía en evidencia la necesidad de establecer mecanismos tendientes a equiparar la prestaciones brindadas por ambas instituciones¹⁷⁰

Recién en el año 1932, en plena crisis económica y desocupación masiva, esta falencia será, en buena medida, subsanada por iniciativa de los representantes parlamentarios socialistas, a través de la sanción la Ley N° 11.591, que prescribía el otorgamiento de pasajes ferroviarios gratuitos para trabajadores desocupados, distribuidos por el DNT, cuando así lo requiriese la oferta y la demanda de trabajo en

¹⁶⁷ Sobre el particular, pueden consultarse las siguientes publicaciones: *Crónica Mensual del DNT*, N° 29, Año III, mayo de 1920; N° 104, Año IX, agosto de 1926; N° 114, Año X, agosto de 1927; N° 132.

¹⁶⁸ “Memoria del Departamento Nacional del Trabajo” (Año 1928), en *Crónica Mensual del DNT*, N° 136, Año XII, junio de 1929.

¹⁶⁹ (sic) *Ibidem*, p. 2786.

¹⁷⁰ Para un análisis sobre las diferentes perspectivas de los sectores dirigentes en relación al proceso inmigratorio y al rol de la Dirección de Inmigración, puede consultarse: Fernando J. Devoto, “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)”, *op.cit.*

zonas determinadas del país y, también para el retorno al interior de los que se hallaren en la ciudad de Buenos Aires.¹⁷¹

El diputado Bernardo Sierra, miembro informante de la Comisión de Legislación que había elaborado el proyecto, fundamentó la iniciativa, en relación a la coexistencia de dos sistemas en materia de colocaciones, señalando lo siguiente:

“Así como la Dirección de Inmigración tiene atribuciones para otorgar pasajes a los inmigrantes recién llegados, de acuerdo con las facultades establecidas en el ley número 817, de colonización e inmigración, queremos en este momento de crisis y desocupación hacer extensivo ese beneficio a los obreros y empleados que, sin ser inmigrantes, necesitan esa ayuda”.

Sabemos que las empresas ferroviarias particulares facilitarán esa tarea, y sabemos también que el Departamento Nacional del Trabajo desea la sanción de esta ley a fin de moverse con más facilidad y contemplar la solución de los problemas que se presentan todos los días”.¹⁷²

La distribución de los pasajes sería competencia del DNT. El proyecto prescribía además, que los recursos destinados a la implementación de la nueva normativa, serían incluidos en la misma partida presupuestaria asignada a la Dirección de Inmigración con similar objetivo. La decisión vinculada con la asignación de los recursos, expresa un intento de conexión legal entre los dos sistemas de colocación vigentes, cuestión largamente reclamada por el DNT. El accionar de la agencia estatal se encontraba en la base de una nueva propuesta legislativa. El proyecto se aprueba en Diputados, prácticamente sin discusión.¹⁷³ El crecimiento del desempleo aceleraba los consensos legislativos, promoviendo la sanción de nuevas iniciativas que significaban una ampliación de las funciones del Estado en materia laboral.

Las restricciones presupuestarias que afectaban las tareas desarrolladas por el RNC, se manifestaron también en relación a la posibilidad de estimar el grado de la desocupación obrera en todo el territorio nacional. La División de Estadística del DNT, estaba en condiciones técnicas de confeccionar en forma regular cuadros estadísticos que daban cuenta del nivel de ocupación, distribuidos por sexo y edad. En varias oportunidades, frente a los requerimientos formulados por el gobierno que planteaban a la agencia estatal el suministro de cifras sobre la desocupación obrera, la respuesta que

¹⁷¹ “Anales de Legislación Argentina”. Complemento 1920-1940, *op.cit.*, p. 254. El contenido del proyecto sometido a discusión contenía cuatro artículos, puede encontrarse en: *DSCD*, Tomo III, 13 de julio de 1932, p. 853 – 854.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

en general se esgrimía, apuntaba a reconocer la ausencia de investigaciones en la materia, debido a la carencia de fuentes que suministraran información adecuada, considerando el escaso desarrollo de las Bolsas de Trabajo de las asociaciones gremiales y de las cajas de paro forzoso. Aunque los argumentos tendían a señalar que la principal restricción provenía de la no implementación de un sistema integrado en materia de colocaciones, de alcance nacional. Esta realidad era consecuencia directa de dos problemas pendientes todavía de solución, en primer lugar, la falta de coordinación entre el sistema de colocaciones dependiente de la Dirección de Inmigración y el organizado por el DNT y, en segundo término, la no implementación de las disposiciones presentes en la Ley N° 9148, vinculadas a la creación de agencias públicas distribuidas en todo el territorio nacional.¹⁷⁴

En buena medida, esta falencia será subsanada en 1932, a través de una iniciativa del bloque socialista, que propuso el levantamiento en todo el territorio nacional de un censo de desocupados. Esta decisión también se vinculó con los acuerdos internacionales firmados por Argentina, en oportunidad de la realización de Conferencia de Washington, en 1919, que establecían la obligatoriedad del envío regular de información estadística relativa a la desocupación.¹⁷⁵ El 24 de junio de ese año, fue presentado un proyecto de constitución de una comisión interparlamentaria compuesta por tres senadores y cinco diputados, que tendría como objetivo proyectar un conjunto de medidas orientadas a combatir la desocupación, abaratar el costo de vida y defender la producción agropecuaria en los mercados extranjeros. Como resultado de esta iniciativa, fue elaborado un proyecto disponiendo la realización de un Censo Nacional de Desocupados, sancionado como ley N° 11.590 en el mes de setiembre de 1932.¹⁷⁶ El segundo proyecto elaborado por esta comisión se convirtió en Ley N° 11.591, referida al otorgamiento de pasajes gratuitos a trabajadores desocupados, según ya analizamos.

La discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados se desarrolló de manera bastante expeditiva, introduciendo escasas modificaciones al proyecto original, en cuya elaboración había tenido una participación activa el Departamento Nacional del Trabajo,

¹⁷⁴ *Crónica Mensual del DNT*, N° 132, Año XII, febrero de 1929.

¹⁷⁵ El contenido de la Convención primera, en: *Boletín del DNT*, N° 45, *op.cit.*

¹⁷⁶ Fue designado Jefe del Censo Nacional del Desocupados al Dr. José Figuerola. Los antecedentes parlamentarios en relación a la sanción de la Ley N° 11590, el contenido de la norma y del decreto reglamentario, y los resultados del Censo, pueden encontrarse en: Departamento Nacional del Trabajo, **La desocupación en la Argentina. 1932**, Talleres Gráficos Cía. Impresora Argentina, Año 1933. Para un análisis sobre los antecedentes parlamentarios de la Ley 11.590 y sobre los resultados del Censo, ver: "Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial, 1929 – 1934", *op.cit.*

a través de los informes que brindara Eduardo J. Bullrich, entonces presidente del organismo oficial.¹⁷⁷ En Senadores el proyecto fue aprobado sin discusión.¹⁷⁸ Nuevamente, se alcanzaban sin mayores dificultades los acuerdos políticos tendientes a la implementación de diversas iniciativas, destinadas a contrarrestar los efectos adversos que la crisis económica producía en el funcionamiento del mercado de trabajo.

La implementación de esta medida, se tradujo en una ampliación de las esferas de competencia de la oficina estatal. En efecto, el decreto que reglamentó la normativa, dictado el 14 de julio por el Poder Ejecutivo, encomendaba al DNT la dirección de la tarea censal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, debiendo complementar sus tareas la policía de la Capital Federal y la Dirección General de Correos y Telégrafos (art. 1º).¹⁷⁹ El RNC participaba en la distribución y recepción de las fichas censales, en combinación con los comisarios policiales de cada sección. Asimismo, el DNT tenía a su cargo la organización general de las tareas involucradas en el levantamiento del censo en todo el territorio, con la colaboración de la Dirección General de Correos y Telégrafos de la Nación (art. 5º).

Asimismo, a los efectos del desarrollo de las diversas tareas que involucraba la preparación del censo, la reglamentación colocaba bajo la dependencia del DNT, a través de la División de Estadística o del RNC según correspondiera, a todos los empleados y elementos que dispusieran la Dirección General de Estadística y la Oficina de Trabajo de la Dirección General de Inmigración (art. 10º).¹⁸⁰ Esta medida expresaba una nueva instancia jurídica en que los dos sistemas de colocación en vigencia, volvían a entrecruzarse, prevaleciendo el DNT desde el punto de vista institucional, a través del desarrollo de las diversas actividades que la nueva normativa prescribía en relación al fenómeno de la desocupación masiva. No obstante, el objetivo de constituir un sistema nacional integrado y centralizado en materia de colocaciones, tendió en estos años a diluirse.

Los datos que a continuación analizamos en el Cuadro VI, arrojan luz sobre las operaciones de colocación registradas por la agencia estatal y las particulares, entre 1912 y 1929, en el ámbito de la Capital Federal. Es de destacar que la información estadística revisada, daba cuenta en forma incompleta de las colocaciones realizadas fuera del ámbito de la ciudad de Buenos Aires, no ofreciendo datos sobre las

¹⁷⁷ *DSCD*, 24 de junio de 1932, pp. 1737–1742, en Departamento Nacional del Trabajo, **La desocupación en la Argentina. 1932**, *op. cit.*

¹⁷⁸ *DSCS*, 25 de junio de 1932, p. 767, en *Ibidem*.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

operaciones efectuadas por el Registro mediante comunicación telegráfica, en el período de levantamiento de la cosecha.

A partir del año 1912, las cifras del Cuadro VI, dan cuenta de una disminución significativa en el nivel de las colocaciones totales. Por su parte, la evolución del empleo registrada en el mismo período, muestra una ligera tendencia al crecimiento, a pesar de descensos transitorios vinculados con los años de desempleo generalizado.¹⁸¹ En consecuencia, el decrecimiento en el número total de las colocaciones no sería, en principio, atribuible a un deterioro gradual en la situación del empleo.

Cuadro VI

Colocaciones anuales en la Capital Federal			
Año	Agencias privadas	RNC	Totales
1912	171.294	---	171.294
1913	83.391	5.220	88.611
1914	59.650	28.430	88.080
1915	46.192	32.061	78.253
1916	35.100	22.868	57.968
1917	29.774	16.983	46.757
1918	21.552	23.104	44.656
1919	16.784	23.574	40.358
1920	17.402	20.053	37.455
1921	14.874	20.415	35.289
1922	16.832	17.575	34.407
1923	12.778	15.003	27.781
1924	14.109	18.340	32.449
1925	12.543	16.405	28.948
1926	12.883	14.616	27.499
1927	8401	11.498	19.899
1928	--	11.469	11.469

¹⁸¹ Para este análisis se tuvieron en cuenta los datos referidos al grado de ocupación registrados entre los años 1914 y 1930 en la ciudad de Buenos Aires, y las cifras de crecimiento de la población entre 1914 y 1929. En: *Crónica Mensual del DNT*, N° 127, Año XI, setiembre de 1928; N° 151, Año XIII, setiembre de 1930; *Revista de Economía Argentina*, N° 139, T. 24, Año XII, enero de 1930.

1929	7815	10.605	18.420
------	------	--------	--------

Fuentes: *Crónica Mensual del DNT*, N° 15, Año II, marzo de 1919, p. 237; N° 124, Año XI, junio de 1928; N° 136, Año XII, junio de 1929; N° 146, Año XIII, abril de 1930; Ministerio del Interior, “Memoria presentada al H. Congreso de la Nación. Años 1926-1927”, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1927; Ministerio del Interior. “Memoria presentada al H. Congreso de la Nación, 1929-1930”, Impresión y Encuadernación de la Policía de la Capital Federal, 1930.

Un conjunto de factores pudieron haber favorecido una disminución del total de las operaciones registradas en el ámbito público y privado. En relación al RNC, de acuerdo con las apreciaciones que provenían del organismo, hacia fines de los años veinte, la mayor estabilidad registrada en los puestos de trabajo, a pesar de los reducidos salarios que prevalecían en los distintos sectores, era consecuencia directa de los niveles constantes en que se venía manteniendo la demanda laboral.¹⁸² En este contexto, los trabajadores preferían conservar su empleo ante la dificultad de encontrar uno nuevo, aspecto que explicaría, en parte, el más reducido nivel de las colocaciones realizadas por la agencia oficial. Según la propia descripción del Informe, a esta situación se sumaba el hecho de que gran parte de las obras eran en general ejecutadas por empresarios contratistas quienes, por diversas razones, acudían regularmente a las agencias privadas para la provisión de mano de obra.

Como se observa en el Cuadro VI, también existió una disminución constante en el número de las colocaciones realizadas a través de las agencias particulares, donde las diferencias son todavía más notables. En primer lugar, este decrecimiento, en alguna medida, podría ser explicado por la competencia originada con la aparición del registro público. En este sentido, a pesar de algunas oscilaciones, la observación de los datos de toda la serie, muestra una tendencia al crecimiento de la participación del organismo oficial, en detrimento de las agencias privadas. A partir del año 1918, las cifras desagregadas sobre las colocaciones tramitadas en el ámbito público y privado muestran que, aunque escasamente, el Registro había logrado superar el número de las operaciones realizadas por el conjunto de las agencias privadas, situación que se mantendrá en los años siguientes, en un valor promedio cercano al 55 por ciento.

No obstante, debemos observar estos resultados con cierta cautela considerando que no disponemos de información que de cuenta del conjunto de las colocaciones realizadas en el mercado de trabajo de la época, aspecto que iluminaría sobre la

¹⁸² *Crónica Mensual del DNT*, N° 124, *op.cit.*; N° 136, *op.cit.*.

importancia real de la intermediación laboral desarrollada por la agencia estatal. La disminución constante y acentuada registrada por las oficinas privadas, también podría ser un indicador de la baja proporción de colocaciones realizadas a través de los mecanismos formales de intermediación laboral, vinculados a las oficinas particulares inscriptas en el Registro, las que debían brindar información sobre las operaciones efectuadas mensualmente. Es bastante probable que una proporción significativa del mercado de intermediación laboral de la época, se realizara a través de un conjunto de dispositivos informales, que escapaban al contralor desarrollado por el registro público. En este sentido, la cifra de 171.294 colocaciones declaradas por las agencias privadas en 1912, más allá de las razones coyunturales que pudieron haber inducido este incremento notable, también podría estar indicando que los agencieros privados preferían retacear la información sobre las operaciones realizadas, a partir de la puesta en marcha de la oficina estatal. Probablemente, el ocultamiento de los datos verdaderos se fundaba en temores a posibles aumentos impositivos o al establecimiento de mayores contralores, o a ambas cuestiones.

El crecimiento de la informalidad en el sector privado, es más evidente a partir de la implementación por parte del gobierno nacional, de una nueva disposición que elevaba considerablemente el valor de las patentes anuales que debían abonar las oficinas inscriptas en el Registro. Desde el año 1927 la información que provenía de las agencias particulares comenzó a ser aún más retaceada. Esta situación se observa más claramente en 1928, cuando solamente se publican en el Boletín los datos relacionados con las autorizaciones extendidas por el Registro a las oficinas privadas para las colocaciones en el interior del país, no dando cuenta de las operaciones realizadas en la Ciudad de Buenos Aires. En ese año y en 1929, en la información publicada por el DNT, se menciona que la mayoría de las agencias no enviaban sus planillas y las que lo hacían, era en forma incompleta.

En 1932 la agencia oficial registraba 16.941 colocaciones, mientras las oficinas privadas informaban la cifra de 11.072 operaciones.¹⁸³ En 1933 el Registro colocaba 15.651 trabajadores, no brindando datos sobre las operaciones de las agencias privadas.¹⁸⁴ Algo similar ocurría en 1934, año en que se verificó un crecimiento en el número de las colocaciones tramitadas por la agencia oficial, registrándose unas 19.928

¹⁸³ No disponemos de información completa en relación a las colocaciones efectuadas en el transcurso de los años 1930 y 1931. Ministerio del Interior. “Memoria presentada al H. Congreso de la Nación del 1º de mayo de 1932 al 30 de abril de 1933”, Talleres Gráficos de Correos y Telégrafos, 1933.

¹⁸⁴ Ministerio del Interior, “Memoria presentada al H. Congreso de la Nación del 1º de mayo de 1933 al 30 de abril de 1934”, Talleres Gráficos de Correos y Telégrafos, 1934.

operaciones; aunque se mantuvo la escasa información proveniente de las agencias privadas, publicándose solamente los datos relacionados con los contratos de trabajo destinados al interior del país, fiscalizados por el Registro, aspecto que podría constituir un indicio de la situación de informalidad en que se mantenía este sector en cuanto al desarrollo de operaciones de intermediación laboral.¹⁸⁵

Con respecto a la cifra de 19.928 colocaciones realizadas por el RNC en 1934, es necesario aclarar que representa un valor inferior respecto del conjunto de las operaciones tramitadas. En efecto, no incluye las operaciones realizadas con los obreros del Estado en las que intervenía el registro público. La obligatoriedad por parte del Estado nacional de contratar la mano de obra necesaria a través del RNC, constituía una disposición vigente desde 1915, aunque escasamente cumplida en los primeros tramos de su trayectoria. Con el paso del tiempo esta reglamentación irá alcanzando mayores niveles de acatamiento, apareciendo en los años treinta los primeros datos que registran estas operaciones de colocación, aunque no disponemos de series completas que den cuenta de esta información.

Por otra parte, tampoco se integraron a la cifra total de las colocaciones realizadas, aquellas que se vinculaban con las operaciones tramitadas en la Bolsa de Trabajo de la Industria Panadera, que desde principios de 1934 comenzó a funcionar como una sección especial incorporada al RNC.¹⁸⁶

En cuanto a las variaciones en la composición de las colocaciones efectuadas por el registro público, de la observación del conjunto de las operaciones en el primer semestre del año 1934, podemos inferir las siguientes modificaciones.¹⁸⁷ Es necesario aclarar que la información relevada no establecía distinciones según sexo ni edad.

En primer lugar, el sector industrial creció en su participación acercándose a un 21,5 por ciento respecto del total de las colocaciones realizadas en el semestre analizado. El sector se integraba por una variedad de oficios y profesiones, entre los que se destacaban: construcción (31,6%), madera (22,7%), metalúrgica (22,4%), en relación al conjunto de las actividades industriales. También participaban del rubro, aunque en menor proporción, en valores de un dígito: confecciones, electricidad e industria gráfica.

¹⁸⁵ En base a: *BDNT*, N° 169, Epoca VI, febrero de 1934; N° 170, Marzo de 1934; N° 173/4, junio/ julio de 1934; N° 175/6, agosto/ setiembre de 1934; N° 180, enero de 1935; N° 181/182 y 183, febrero, marzo y abril de 1935.

¹⁸⁶ El contenido del Decreto del Ministerio del Interior, de creación de la Bolsa de Trabajo en la Industria Panadera, de fecha 15 de enero de 1934, puede encontrarse en: *BDNT*, N° 169, Año XVI, Epoca VI, febrero de 1914.

¹⁸⁷ En base a: *BDNT*, N° 169 febrero de 1934, *op.cit.*; N° 170, Marzo de 1934 *op.cit.*; N° 173/4, junio/ julio de 1934 *op.cit.*; N° 175/6, agosto/ setiembre de 1934, *op.cit.*

En segundo lugar, las actividades primarias, distribuidas entre agricultura y ganadería, mostraron un descenso muy significativo respecto del total de las colocaciones, con un valor próximo al 7,9% por ciento, correspondiendo la mayor proporción a la agricultura. Esta cifra indicaba una variación importante en el conjunto de las operaciones efectuadas por el Registro respecto de la etapa originaria, cuando el sector ligado a las tareas rurales era el más importante en el total de las colocaciones. (Cuadro V)

Finalmente, dentro del sector terciario, sin duda la actividad que participaba en mayor proporción en relación al conjunto de las colocaciones, era el servicio doméstico, con un 40,7 por ciento, y también en relación al resto de los servicios. En términos comparados, había crecido su participación respecto del año 1914, representando ahora el sector más importante en el conjunto de las colocaciones. (Cuadro V) Los transportes se ubicaban en el orden del 13,3 por ciento en el total de las colocaciones efectuadas.¹⁸⁸ Con valores próximos a un dígito le seguían: servicio de limpieza e higiene (6,9 %) y comercio (6,4%), además de otros servicios de menor importancia relativa.¹⁸⁹

En síntesis, el RNC en los primeros años de funcionamiento intervino con bastante eficacia en el mercado laboral de la época, cumpliendo con uno de los objetivos planteados en el momento de su creación: aproximar la oferta y la demanda de brazos a través de las operaciones de colocación. Asimismo, la iniciativa de diseñar e implementar un plan de distribución de braceros en las localidades del interior amplió su participación en la intermediación laboral. Se advierte, además, cierta formación técnica por parte de quien conducía el organismo, aspecto que se trasluce en la confección de los informes de gestión elevados a las autoridades del DNT, en algunas de sus iniciativas y en su permanencia en el cargo, desde la creación del Registro hasta su jubilación en 1929. Asimismo, el accionar de la agencia oficial señaló un cambio relevante, al brindar mayor grado de transparencia al mercado laboral, en cuanto ofrecía información certera sobre condiciones de trabajo y salarios. A pesar de los rasgos positivos señalados en relación al perfil de intervención de la agencia oficial, las

¹⁸⁸ Estos valores se distribuían entre los *transportes aéreos, marítimos y servicios portuarios*, categoría que representaba la mayor proporción e incluía a serenos de buques de pasajeros y de carga; y los *transportes terrestres*: chauffeurs, guardas, motorman, repartidores y peones de ferrocarriles.

¹⁸⁹ La categoría *higiene y limpieza* incluía: enfermeros, lustra calzados, lustradores de pisos, muchachos de limpieza, peones de limpieza, peluqueros y tintoreros. Si bien eran actividades con cierta calificación en algunos rubros, tres de ellas se asemejaban al servicio doméstico, aunque en este caso probablemente se tratara de trabajadores que realizaban tareas de limpieza en establecimientos comerciales e industriales.

restricciones presupuestarias que acompañaron su trayectoria, particularmente visible en los años veinte, constituyeron una severa limitación a su accionar.

Desde el punto de vista de la composición sectorial en relación al conjunto de las colocaciones realizadas, se observa una disminución notable en la participación de las actividades primarias en 1934 respecto de 1914. Sin duda los cambios operados en la estructura productiva del país a lo largo de estos años, con un crecimiento de la participación de la mano de obra en el sector industrial, explican en buena medida la sensible disminución cuantitativa registrada en las colocaciones relacionadas con las tareas rurales. Por otra parte, esta realidad también era tributaria del mayor grado de mecanización existente en el sector desde los inicios de los años veinte, aspecto que se tradujo en una disminución significativa de los flujos estacionales de la mano de obra entre el campo y la ciudad, de acuerdo con lo afirmado por Ofelia Pianetto, según ya referimos en el Capítulo III.¹⁹⁰

Asimismo, este nuevo contexto productivo favoreció un incremento de la participación del sector industrial, con mayores niveles de calificación, en el total de las colocaciones efectuadas. Es bastante probable que el aumento de la participación relativa de los obreros calificados en el conjunto de las operaciones efectuadas por el RNC, también se vinculara con el mayor conocimiento de las actividades realizadas por la oficina estatal por parte de la población obrera, habiendo transcurrido ya algo más de veinte años desde su puesta en funcionamiento. De todos modos, considerando la todavía relativamente baja proporción de estos trabajadores en el conjunto de las colocaciones públicas, parece razonable inferir que el reclutamiento de este segmento laboral, dependiera en gran medida de otros circuitos, vinculados con el ámbito gremial y también con las agencias privadas, considerando que se trataba de personal que disponía de mayores ingresos.

¹⁹⁰ Ver nota (61) Capítulo III.

Capítulo V

El Trabajo a Domicilio

Preocupación de orden público

Desde principios del siglo XX la cuestión de la mujer trabajadora fue un aspecto relevante, frecuentemente mencionado en los debates suscitados en torno al surgimiento de la “cuestión social”, tanto por parte de los sectores dirigentes como del movimiento obrero de la época. Hacia finales del Siglo XIX, en virtud de los preparativos para la celebración del primero de mayo de 1890, el Comité Internacional Obrero elaboró un Manifiesto para ser elevado al Congreso Nacional, en el que figuraban las principales reivindicaciones de los trabajadores, las cuales requerían diferentes medidas de protección legislativa.¹ En relación a la mujer obrera reclamaban la prohibición del trabajo en todas aquellas ramas de la industria que afectaran al organismo femenino –ya se tratara de industrias nocturnas, antihigiénicas o peligrosas-, preservándola para el desarrollo de su función prioritaria: la maternidad.

En diferentes periódicos de la época se hacían referencias al tema constatándose, principalmente, a partir de la segunda década del siglo XX, una preocupación particular por el trabajo femenino realizado a domicilio.² Uno de los indicios que revela el

¹ Jacinto Oddone, **Gremialismo Proletario Argentino**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1949, Cap. V, pp. 40 a 46. También en: Marcela Nari, “El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921”, en Lidia Knecher y Marta Panaia (comp.), **La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina**, CEAL, Buenos Aires, 1994, pp. 259 a 267.

² Catalina Wainerman y Marysa Navarro, “El trabajo de la mujer en la Argentina: un análisis preliminar de las ideas dominantes en las primeras décadas del siglo XX”, CENEP, N° 7, 1979; José Panettieri, **Las primeras leyes obreras**, CEAL, Buenos Aires, 1984; “El paro forzoso en la Argentina agroexportadora” y “Desocupación, subocupación, trabajo estacional, trabajo intermitente. De la crisis del '90 a la Primera Guerra Mundial”, en José Panettieri, **Ayer y hoy: Desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997; Ricardo Falcón, **El mundo del trabajo urbano**, CEAL, Buenos Aires, 1986, Cap. II; Matilde A. Mercado, **La primera ley del trabajo femenino. La “mujer obrera” (1890-1910)**, CEAL, Buenos Aires, 1988 y “La división sexual del trabajo: permanencias y cambios”, en Haydée Birgin (comp.), **Ley, mercado, y discriminación. El género del trabajo**, Ed. Biblos, 2000, pp. 47 a 69; María del Carmen Feijoo, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, en Diego Armus (comp.), **Mundo urbano y cultura popular**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990; Mirta Z. Lobato, **Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)**, Edhasa, Buenos Aires, 2007.

creciente interés por esta temática se vincula con las Tesis Doctorales referidas al Trabajo a Domicilio que se elaboraron en la segunda década.³ El interés común evidenciado en estos diferentes trabajos, en buena medida, basados en las investigaciones publicadas por el Departamento Nacional del Trabajo, apuntó a demostrar la particular situación de precariedad laboral en que se desarrollaban estas tareas en el país, dando cuenta de la experiencia internacional en la materia, y defendiendo como objetivo fundamental la necesidad de su reglamentación.

El trabajo a domicilio es una modalidad laboral que consiste en el desarrollo de diversas actividades realizadas por una familia o una persona fuera del establecimiento industrial o comercial, en su propio domicilio, con la ayuda o no de personas extrañas, a solicitud de un empleador.⁴ En la Mensaje que antecedió al Proyecto de reglamentación del Trabajo a Domicilio elaborado por el senador socialista Enrique del Valle Iberlucea, y presentado en 1913 para su discusión en el Congreso, se incorporaban más datos a la definición, caracterizándolo como “el trabajo de un obrero, el cual siendo a menudo propietario de algunos instrumentos de labor que necesita, recibe ordinariamente su materia prima de algún contratista industrial o comercial, o, por lo menos, cede a éste el producto de su trabajo en cambio de una remuneración que tiene el carácter de salario”.⁵ Algunas veces también incluía la participación de “intermediarios”, que actuaban como enlace entre los proveedores de trabajo y los obreros que lo ejecutaban en su domicilio. La presencia de esta figura, generalmente, contribuía a deteriorar aún más los exiguos ingresos percibidos por los trabajadores. Era un sector cuantitativamente importante de la población obrera que, por la misma naturaleza de la actividad, poseía un alto grado de dispersión espacial. Esta particularidad, dificultaba su organización en el terreno gremial, quedando más expuestos a la explotación patronal.

En relación a la cuantificación de la población obrera que realizaba trabajos a domicilio, existen diversas estimaciones en la época provenientes de algunos legisladores y funcionarios, sin embargo, muestran valores muy superiores a las

³ El trabajo más conocido es el de Felipe S. Pérez, **La explotación del Trabajo a Domicilio**, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1913, citado además en los debates parlamentarios. También pueden consultarse, entre otros: Ambrosio Esteban Solari, **El Trabajo a Domicilio**, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1919; Dalmiro Terán Linares, **El Trabajo a Domicilio**, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1919; Horacio I. Katzenelson, **El Trabajo a Domicilio**, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1919.

⁴ “Anuario Estadístico del Trabajo”. Año 1913, en *BDNT*, N° 30, abril 30 de 1915.

⁵ El mensaje de presentación y el proyecto sobre Trabajo a Domicilio, pueden encontrarse en: *BDNT*, N° 25, diciembre 31 de 1913.

estimaciones censales, y bastante disímiles entre sí, aspecto que dificulta su consideración como cálculo aproximado de la realidad.

El Departamento Nacional del Trabajo, a través de la División de Inspección y Estadística relevó datos parciales sobre trabajo a domicilio, en algunos casos, vinculados con ciertas actividades productivas y, en otros, en relación a una determinada muestra de trabajadores que se desempeñaba en varias tareas; no alcanzando entonces una estimación global del número de ocupados en el sector.

Los censos de población realizados en el período, si bien daban cuenta de la participación laboral femenina en el mercado de trabajo, no discriminaban las tareas desarrolladas a domicilio.⁶ Como señala María del Carmen Feijoo, en parte, esta carencia puede deberse a las dificultades presentes en la época, para el reconocimiento de esta modalidad laboral como forma de trabajo asalariado.⁷

Sin embargo, una primera aproximación al trabajo a domicilio, puede encontrarse en el Censo Comercial e Industrial realizado en la Capital Federal en 1913.⁸ Si consideramos los datos relevados por este censo, sobre un total de 264.262 personas ocupadas, unos 34.354 –cerca de un 13 por ciento–, se desempeñaba como “trabajadores fuera del establecimiento” en los rubros relacionados con la confección de ropas y calzados, proporción que podría identificarse con el trabajo a domicilio. Además, del conjunto de trabajadores que integraban esta categoría ocupacional, el 56 por ciento eran mujeres. Mientras que en relación al conjunto de la fuerza de trabajo ocupada, solamente un 15 por ciento se vinculaba con el trabajo femenino. Sin embargo, la cifra de trabajadores a domicilio estimada en el Censo, seguramente refleja una proporción inferior al total de los empleados incluidos en el sector.

En primer lugar, la posibilidad de relevar los datos sobre trabajo a domicilio, en alguna medida, se vinculó con una de las prescripciones del decreto reglamentario de la ley N° 5291 referida al trabajo de mujeres y menores, que establecía la obligatoriedad por parte de los patrones que emplearan mujeres o menores para la realización de tareas fuera del establecimiento industrial o comercial, de llevar un registro con los datos personales, salarios y condiciones de trabajo, a fin de establecer cierta protección legal, considerando que todavía no estaban incluidos en una legislación específica.⁹ Sin

⁶ María del Carmen Feijoo, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, *op.cit.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Censo Comercial e Industrial de la República Argentina. Boletín N° 20. Capital Federal, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura, 1914. Los porcentajes expresados corresponden a una elaboración propia, a partir de los datos del Censo.

⁹ “Memoria” Año 1913, en *BDNT*, N° 29, diciembre 31 de 1914.

embargo, los informes del DNT daban cuenta del escaso cumplimiento por parte de los patrones de esta primera disposición, aspecto que seguramente redundó en informaciones parciales en oportunidad de la consulta censal.¹⁰ Además, en segundo término, como es también reflejado en los informes del Censo, los temores por posibles aumentos impositivos, inducían con bastante frecuencia a los empleadores a retacear la información sobre el número total de sus empleados, cuestión que favorecía una subestimación de las cifras de ocupación relevadas.

El interés de los empleadores en fomentar esta modalidad laboral, se vinculaba estrechamente con el objetivo de disminuir los costos empresariales. En este rubro pueden mencionarse los gastos salariales que ocasionaba la mano de obra empleada en forma más estable. Asimismo, un mayor número de trabajadores desarrollando sus actividades en los establecimientos fabriles, incrementaba los costos vinculados al alquiler, impuestos y maquinarias, entre los más importantes.

El trabajo a domicilio alcanzó mucha difusión en los países con mayor desarrollo industrial, como Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, para mencionar los más importantes. En 1908 se realizaba en Lucerna la quinta reunión promovida por la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, oportunidad en la que se abordó también la situación de precariedad en la que se encontraban quienes desarrollaban sus tareas a domicilio, abogando por el establecimiento del salario mínimo a través de comisiones paritarias.¹¹

El primer congreso internacional referido específicamente al tema tuvo lugar en la ciudad de Bruselas en 1910, en cuyos informes se pudo constatar las especiales condiciones de esta modalidad laboral, sujeta a bajos salarios, recurrente empleo de menores, falta de higiene en los lugares de trabajo, entre los abusos más frecuentes; pronunciándose en sus resoluciones en favor de la prohibición de las industrias insalubres realizadas a domicilio y de la fijación de salarios mínimos obligatorios.

Una nueva instancia de discusión se produjo en el segundo congreso internacional sobre trabajo a domicilio, realizado en septiembre de 1912, en la ciudad de Zurich. Entre otras medidas, se planteaba la conveniencia de desarrollar la organización

¹⁰ En parte, esta falencia fue corregida en oportunidad de dictarse la nueva reglamentación de la ley N° 5291, en 1913, que establecía el contralor de los registros confeccionados por los empleadores, por parte de los inspectores laborales. Ver art. 11° del decreto reglamentario en: *BDNT*, N° 27, julio 31 de 1914.

¹¹ Los principales antecedentes internacionales sobre el trabajo a domicilio, pueden consultarse en el Mensaje del Proyecto elaborado por del Valle Iberlucea. En: *BDNT*, N° 25, *op.cit.* También en el Informe que antecedió a la presentación del Proyecto elaborado por la comisión interparlamentaria. Ver: Congreso Nacional, Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, julio 23 de 1918, pp. 214 y 215.

sindical, y propender al establecimiento de los contratos colectivos de trabajo y de las comisiones para la determinación del salario mínimo. En esa misma época la ciudad de Zurich era escenario de otro evento de discusión internacional, nuevamente por iniciativa de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, y volvía a debatirse la cuestión del trabajo a domicilio, formulándose recomendaciones que apuntaban a soluciones similares.

Este sistema ya existía en la ciudad de Buenos Aires desde fines del siglo XIX. Su desarrollo en el ámbito local se tradujo en bajos salarios, deficitarias condiciones de higiene en los lugares de trabajo, jornadas con excesiva carga horaria, y con bastante frecuencia paro forzoso. Particularmente, en el caso de las mujeres, estas tareas se entrecruzaban con las actividades domésticas, extendiéndose la duración de la jornada laboral en forma ilimitada.

Mayoritariamente desarrollado por mano de obra femenina, de acuerdo con los informes del Departamento Nacional del Trabajo, los principales sectores que involucraba el trabajo a domicilio, se vincularon con la industria del vestido y, en mucha menor proporción, con la del calzado.¹² Un aspecto adicional que agravaba aún más las condiciones de precariedad en que se desarrollaban estas tareas, se relacionó con la “intermitencia” en la demanda de empleo. Eran actividades sujetas a una fuerte impronta estacional, lo cual generaba situaciones de desocupación periódica, con el consiguiente deterioro en los ingresos familiares. Sin embargo, a pesar de las dificultades señaladas, para no pocas mujeres esta modalidad laboral, también podía constituir una opción aceptable, considerando la mayor flexibilidad en los horarios y la posibilidad de combinar las tareas domésticas con las productivas en el ámbito del hogar.

Tal como queda reflejado en un conjunto de informes de la época, el fenómeno de la carestía de la vida que comenzaba a pesar sobre todo en la segunda década en los ingresos de los trabajadores, probablemente se convirtió en un factor que contribuyó a impulsar el crecimiento de esta modalidad laboral, en la medida en que ofrecía una alternativa que permitía complementar el salario percibido por el varón “jefe de familia”.

Como ya señalamos, los informes elaborados por Alejandro Bunge señalaban que hacia fines de la primera década comenzaba a percibirse una gradual disminución de la demanda de mano de obra, que aproximadamente a partir de 1913, se convertía en

¹² “El trabajo a domicilio en Buenos Aires”, en *BDNT*, N° 25, *op.cit.*

desocupación, alcanzado niveles de masividad entre 1914 y 1917 (Capítulo III). Esta situación de desequilibrio en el funcionamiento del mercado de trabajo, pudo haberse convertido en un factor que favoreció el aumento de la ocupación en actividades como el trabajo a domicilio, incrementadas durante la coyuntura de crisis económica.

Desde su creación en 1907, el Departamento Nacional del Trabajo se ocupó de investigar esta modalidad laboral principalmente, a través de las tareas desarrolladas por sus inspectores. Los relatos de los informes de inspección, publicados en el *Boletín*, describen con agudeza la situación de precariedad extrema que caracterizaba el desarrollo de estas tareas. El carácter exhaustivo y sistemático de sus investigaciones evidenciaban un notable compromiso con el conocimiento profundo de la realidad objeto de análisis, como presupuesto ineludible para su transformación. Asimismo, la seriedad evidenciada en el desempeño de estas tareas, contribuía a acrecentar su credibilidad frente al conjunto de la sociedad.

Sus investigaciones sobre el trabajo a domicilio, entre otras cuestiones, prestaron atención a las condiciones generales en que se realizaban estas tareas, los ingresos percibidos y las edades, la diversidad de actividades involucradas, las fluctuaciones en la demanda de mano de obra, la duración de las jornadas, el presupuesto obrero, los costos de la vivienda. Sus observaciones distinguían los comportamientos femeninos y masculinos en el ámbito laboral, incorporando la preocupación sobre las diferencias relacionadas con el género.

En el “Anuario Estadístico del Trabajo” correspondiente al año 1913, publicado en el *Boletín* del DNT se incluyó un análisis pormenorizado sobre el trabajo a domicilio en la Capital Federal; asimismo, se publicó el informe que había sido elaborado para orientar las tareas a desarrollar por la futura comisión interparlamentaria.¹³ Creada por Ley N° 9145 de 1913, la Comisión que iniciaría sus funciones en el Congreso al año siguiente, tenía como cometido estudiar la forma en que se realizaba el trabajo a domicilio, con el objetivo de elaborar un proyecto de reglamentación. En el informe del DNT se brindaba asesoramiento metodológico y una propuesta de cuestionario para el desarrollo de las actividades encomendadas.

En el Informe destinado a la Comisión, aunque no se arribaba a una estimación sobre el número total de trabajadores a domicilio, se infería que la cifra era muy significativa. Del análisis de los 412 cuestionarios utilizados, en el Informe se concluía que en su gran mayoría el trabajo a domicilio era desarrollado por familias u obreros

¹³ “Anuario Estadístico del Trabajo”, Año 1913, en *BDNT*, N° 30, *op.cit.*

individuales, representando una proporción muy reducida la inclusión de extraños en la ejecución de las tareas.¹⁴

Otra de las cuestiones que se describían era la ausencia de organización gremial para la defensa de los intereses colectivos de estos trabajadores. Esta carencia favorecía la explotación patronal, en algunos casos, con la aceptación por parte del trabajador. Sobre el particular, se mencionaba el siguiente ejemplo:

“Hay zapaterías y fábricas de calzados que permiten que los aparadores, además de las ocho horas de trabajo en el establecimiento, lleven trabajo a su domicilio para cuatro, seis y más horas, a pedido de los obreros y con igualdad de salarios”.¹⁵ Esta práctica era bastante frecuente en la época, y expresaba una forma de trabajo a destajo que, en algunos casos, era consentida por los empleados, considerando que le permitía un ingreso extra a su salario habitual.

Otro de los aspectos analizados en el Informe es el relacionado con los ingresos percibidos por los trabajadores. La observación consideraba un conjunto de variables, diferenciando las situaciones femeninas y masculinas. En la investigación se concluía que en el caso de los trabajadores varones, los salarios por las tareas a domicilio, se aproximaban más a los promedios generales percibidos por quienes trabajaban en los establecimientos: sastrerías, zapaterías o fábricas de calzados. Mientras que en el caso femenino, los ingresos eran sensiblemente inferiores –en un 16,8 por ciento- respecto del promedio general percibido por similares tareas fuera de sus casas, en actividades como modistas, sombrereras, corseteras, entre las más frecuentes.

De los 598 casos sobre los que se obtuvo información, alrededor de un 78 por ciento correspondía a mano de obra femenina. En cuanto a las principales actividades, figuraban entre las de mayor frecuencia, en orden decreciente: pantaloneras, costureras, sastres, aparadores, chalequeras, planchadoras, lavanderas, modistas y zapateros. Los que aparecieron en menor número, también siguiendo un orden decreciente: alpargateros, costureras de lienzo, canasteros, corbateras, bordadoras, peinados y postizos, lavanderas y planchadoras, paragüeros, sombrereros, vainilladoras, corseteras, medias, moños de zapato.

En relación al grado de salud de la población investigada, aunque en el Informe se manifestaba preocupación por la posibilidad de transmisión de diversas enfermedades contagiosas al resto de la población, no se arribaba a conclusiones definitivas,

¹⁴ En base a los datos del informe sobre trabajo a domicilio, en; *Ibidem*, pp. 75 a 110.

¹⁵ *Ibidem*, p. 79.

considerando que la muestra era reducida y, por otra parte, las declaraciones de los interesados fueron formuladas a un inspector no médico, aspecto que dificultaba la posibilidad de corroborar en forma fehaciente la ausencia de problemas de salud.¹⁶ Sin embargo, a pesar de estas salvedades se describía, en líneas generales, un estado de salud “bueno” por parte de los trabajadores consultados, aunque con algunas excepciones.

En cuanto a las fluctuaciones de la demanda de mano de obra, en el Informe se resaltaba que era muy pronunciada, aspecto que incidía notablemente en el deterioro de los ingresos percibidos por estos trabajadores. El conjunto de la población obrera observada, era dividida en tres categorías, según la frecuencia del paro forzoso. La mayor proporción, alrededor de un 56 por ciento, correspondía a los casos que solamente tenían trabajo entre seis y nueve meses al año, representando el 42 por ciento restante a quienes trabajaban todo el año.¹⁷

Finalmente, a modo de síntesis, en el Informe se indicaban los principales problemas observados en el trabajo a domicilio, apuntando a orientar los criterios generales que deberían incluirse en la futura reglamentación. Sobre el particular, se prescribía la exigencia para los empleadores de proveer a los trabajadores de una libreta, en la que constarían las condiciones laborales y salariales, las que deberían también ser expuestas en carteles, a la vista del público en general. Asimismo, se propiciaba la creación de tribunales mixtos para la fijación de los salarios mínimos que regirían con carácter obligatorio para los diferentes rubros productivos.

Es de destacar que además de la recopilación de los datos estadísticos, el diagnóstico formulado por la agencia estatal, sirvió de base para la futura legislación a dictarse sobre la materia -a cargo de la comisión interparlamentaria-, cuyo contenido coincidirá, en buena medida, con las enunciaciones propuestas por el Departamento Nacional del Trabajo y por el proyecto que elaborara Enrique del Valle Iberlucea, principal impulsor de la reglamentación del trabajo a domicilio.

Reglamentación del trabajo a domicilio

Desde el punto de vista legislativo, el tema del trabajo a domicilio es abordado ya en la primera década del siglo, particularmente a través de dos iniciativas estatales

¹⁶ *Ibidem*, p. 86.

¹⁷ En base a los datos del Informe, ver: *Ibidem*, p. 87.

mencionadas en los capítulos anteriores, el Informe elaborado por Juan Bialet Massé y el proyecto de Ley Nacional del Trabajo.

Un decreto del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 22 de enero de 1904, firmado por Julio A. Roca y su Ministro del Interior, Joaquín V. González, designaba a Juan Bialet Massé para la elaboración de un informe relativo al estado de las clases obreras en el Interior del país.¹⁸

En las consideraciones que antecedieron al Informe, al describir los criterios que habían orientado su trabajo de campo Bialet Massé señalaba, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“Mi modo de proceder, en desempeño de esta comisión, ha sido el mismo que he empleado antes. Ver el trabajo en la fábrica, en el taller o en el campo, tomar los datos sobre él y después ir a buscar al obrero en su rancho o en el conventillo, sentir con él, ir a la fonda, a la pulpería, a las reuniones obreras, oírle sus quejas; pero también oír a los patrones y capataces”. (...)

“Al hacer todo esto he procurado, y creo haberlo conseguido, prescindir de toda teoría o sistema, y aun de mis propias ideas socialistas y de los recuerdos de los libros y estadísticas, para atenerme puramente a la apreciación de los detalles de los hechos”.¹⁹

El énfasis puesto por el autor en la necesidad de observar la realidad objeto de análisis, profundizando su conocimiento sobre las vivencias experimentadas por los actores sociales involucrados, e insistiendo en la necesidad de desprenderse de preconceptos teóricos -incluida la legislación internacional en la materia y las referencias estadísticas-, en pos de una pretendida objetividad; planteaba una opción metodológica precursora para la época. Al mismo tiempo, constituía una forma de tomar distancia de ciertos argumentos del socialismo con los cuales discrepaba.²⁰

Algunos aspectos del trabajo a domicilio son analizados en el mencionado Informe desde una mirada particular, a partir de su investigación de campo, Bialet Massé ponía especial énfasis en la situación de precariedad en que se desarrollaban estas tareas. El autor describía con gran preocupación las condiciones de hacinamiento y falta de higiene que prevalecían en los lugares donde se ejecutaba el trabajo a domicilio,

¹⁸ Los fundamentos y el decreto respectivo pueden consultarse en: Juan Bialet Massé, “Informe sobre el estado de la clase obrera”, 2 volúmenes, Hyspamérica Ediciones Argentina, 1985.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

²⁰ En relación a su particular visión sobre el socialismo puede consultarse el trabajo de Agustina Prieto, “Prolegómenos de la legislación social argentina: la obra de Juan Bialet Massé”, en Daniel Lvovich y Juan Suriano, **Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952**, Ed. Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2006, pp. 47 a 64.

situación que exacerbaba las posibilidades de transmisión de enfermedades infectocontagiosas al resto de la población.²¹ Los productos elaborados en estas condiciones constituían un vehículo de transmisión, siendo la tuberculosis una de las enfermedades más graves y frecuentes.

Sobre este particular, refería lo siguiente:

“En un conventillo vi trabajar a una cigarrera en un período muy avanzado de la enfermedad (en alusión a la tuberculosis): la pieza estaba sucia y la mujer más; le menudeaba a la saliva en los dedos y el polvillo la hacía toser a cada rato (*sic*)”.²²

En relación a otra variante de esta modalidad laboral, su investigación en la ciudad de Rosario le permitía concluir de manera aún más terminante:

“La costura a domicilio creo que no debería permitirse en el Rosario sino a condición de que los productos fueran desinfectados, porque es atroz lo que sucede, ella solo explica la propagación de la enfermedad, que no sólo queda en la ciudad, sino que se reparte en la campaña con los productos de la costura (*sic*)”.²³

A las precarias condiciones ambientales, se sumaban las excesivas horas de trabajo y los ingresos exiguos percibidos para la realización de estas tareas. Esta conjunción de factores repercutía en una alimentación y descanso deficitarios, convirtiéndose en un verdadero círculo vicioso que contribuía a diseminar diversas enfermedades que se transmitían por contagio. En cuanto a las acciones orientadas a la prevención, afirmaba lo siguiente:

“Yo me río de las medidas contra la tuberculosis y del tiempo perdido en instrucciones sobre cierta higiene; el remedio eficaz está en fortificar al pueblo por la alimentación, que le permita oponer al microbio la vibración molecular que le repela”.

“He leído con placer y aplauso lo proyectado por V.E. en la ley del trabajo (en alusión a la iniciativa de Joaquín V. González), para el trabajo a domicilio, pero si no se fija por tarifas el precio de ese trabajo se perderá la mayor parte en el vacío, no remedia la causa original de la miseria de la alimentación, la ruina de la raza”.²⁴

En el momento de plantear las soluciones de fondo a la situación de precariedad en que se desarrollaban estas tareas, colocaba el acento principal en la necesaria disminución de la pobreza, como precondition indispensable para contrarrestar la transmisión por contagio de las diversas enfermedades. De acuerdo con esta perspectiva

²¹ Juan Bialeto Massé, “Informe sobre el estado de la clase obrera”, *op.cit.*

²² Estas observaciones sobre trabajo a domicilio fueron incluidas en el capítulo referido a la provincia de Santa Fe, *Ibidem*, Vol. I.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, Capítulo II.

-dentro de las medidas que apuntarían a la prevención-, mejorar los ingresos de quienes desarrollaran tareas a domicilio era considerado por Biale Massé un factor prioritario, que debía complementarse necesariamente con una desinfección exhaustiva de los objetos elaborados bajo esta modalidad.

En consonancia con estas ideas, sugería algunos ajustes al mencionado proyecto de Ley Nacional del Trabajo elaborado ese mismo año por Joaquín V. González. El mecanismo propuesto por Biale Massé para mejorar las remuneraciones de los obreros era novedoso para esos años, ya que incorporaba los principios del salario mínimo. En relación a este tema hacía especial referencia a León XIII y los contenidos de la encíclica “Rerum Novarum” de 1891.²⁵

En el caso particular del trabajo a domicilio, sugería la aplicación del sistema de tarifa de pago por unidades de trabajo, estableciéndose el número de piezas o fracciones que podrían confeccionarse en el transcurso de ocho horas continuas de labor, con el acuerdo respectivo entre patrones y obreros. Las tarifas no debían ser inferiores a la “ración mínima” –descrita en el Informe-, conforme a las particularidades de cada localidad. Sobre este último aspecto, señalaba lo siguiente:

“El salario, donde debe estudiarse, es en el lugar en que se gana y en la vivienda del pobre y en cada localidad; los datos estadísticos están muy lejos de la verdad”.²⁶

Su mirada ponía especial énfasis en la importancia del ámbito municipal, como el lugar de incumbencia donde debían realizarse los ajustes necesarios a los preceptos normativos generales. En el caso de que los patrones y obreros no alcanzaran un acuerdo sobre precios, proponía que sometieran sus diferencias a los consejos de conciliación y cortes de arbitraje.

Por su parte, Joaquín V. González –quien había solicitado la colaboración de Enrique del Valle Iberlucea para la elaboración del capítulo referido al trabajo a domicilio- en el Mensaje Preliminar de su Proyecto, citando la legislación internacional en la materia, colocaba el énfasis en la necesidad de legislar para favorecer la práctica regular de la inspección del taller doméstico, en condiciones semejantes al de la fábrica o taller público en materia de higiene y seguridad.²⁷ Por consiguiente, algunos de los aspectos más característicos, trabajo a destajo y salarios exigüos quedaban todavía como una cuestión pendiente de regulación en esta pieza legislativa.

²⁵ *Ibidem*, pp. 484 a 487.

²⁶ *Ibidem*, p. 537.

²⁷ Cayetano Carbonell, *Orden y Trabajo*, *op.cit.*, pp. 238 a 241.

Con posterioridad, del Valle Iberlucea, en el Mensaje de Presentación de su proyecto de reglamentación del trabajo a domicilio elaborado en 1913, al referirse a su anterior participación en la redacción del “Proyecto González”, resaltaba lo siguiente:

“Al redactarlo tuve sólo en cuenta el procurar que la ley determinara las condiciones de higiene y seguridad en los talleres privados, para evitar así uno de los males característicos del ‘sweating-system’. No había llegado todavía el momento de adoptar un medio legal para la fijación de los salarios porque el sistema estaba entonces implantado solamente en Australia y eran dudosos los resultados de su funcionamiento”.²⁸

De hecho, el Título VII referido al trabajo a domicilio, prescribía exclusivamente en su articulado las condiciones en que debían realizarse estas tareas en materia de higiene y seguridad, fijando las multas respectivas en caso de incumplimiento.²⁹ Las personas que desarrollaran estas actividades debían obtener una autorización escrita de la autoridad industrial.³⁰ Establecía asimismo la obligatoriedad, para toda persona que empleara fuera de una fábrica o taller –ya sea a obreros o intermediarios-, de llevar un registro en el que debían constar: el lugar donde se desarrollarían las tareas, la naturaleza de las mismas y la remuneración percibida.³¹ Este registro debía estar a disposición de los inspectores laborales. La competencia en cuanto a los criterios que debían orientar técnicamente el desarrollo de las inspecciones era atribuida a la junta nacional del trabajo –futuro Departamento Nacional del Trabajo-³²

Por último, en relación a la higiene de los productos elaborados a domicilio, la innovación que proponía Biallet Massé respecto del “Proyecto González”, aunque de índole formal, evidenciaba una mayor preocupación por evitar los riesgos de transmisión de enfermedades infectocontagiosas, en la medida en que exigía que el producto contara con un sello que certificara haber sido “Elaborado a domicilio y desinfectado”. Mientras que en el texto del mencionado Proyecto, este requisito se restringía exclusivamente a una simple declaración de haber sido “Elaborado a domicilio”, y solamente aplicable en los casos en que las personas no contaran con la autorización respectiva.³³

²⁸ *BDNT*, N° 25, *op.cit.*

²⁹ *Ibidem*, pp. 311 a 314.

³⁰ *Ibidem*, artículo 172

³¹ *Ibidem*, artículo 174.

³² *Ibidem*, artículo 177.

³³ *Ibidem*, artículo 175.

La necesidad de reglamentar el trabajo a domicilio fue insistentemente planteada por los diferentes actores sociales involucrados, entre los que se destacó de manera particular el senador Enrique del Valle Iberlucea, según ya señalamos. Aunque su propuesta legislativa presentada al Congreso en 1913 no logró prosperar, constituyó un antecedente directo de la futura legislación a sancionarse algunos años después.

Sus opiniones aparecen también reflejadas en las páginas de *La Vanguardia*, periódico que se ocupó con bastante frecuencia de abordar esta problemática, en sintonía con las discusiones que se desarrollaban en el ámbito parlamentario. En un artículo sobre el trabajo a domicilio, era caracterizado por del Valle Iberlucea como el “departamento exterior de la fábrica”, reconociendo explícitamente en este aspecto la influencia ejercida por los escritos de Marx en “El Capital”.³⁴

De acuerdo con los informes brindados por el Departamento Nacional del Trabajo, reconocía la existencia creciente del trabajo a domicilio en el ámbito de la Capital Federal, con similares características que las descriptas en la experiencia internacional. Es decir: mayor duración de las jornadas, malas condiciones de higiene y comodidad en donde se efectúa, menor salario con que es retribuido. En el momento de explicar las razones del mayor desarrollo de la industria a domicilio, señalaba que era producto: del aumento de la población, del crecimiento de la industria en general, de los efectos que en el presupuesto de la familia ha producido la carestía de la vida y de la calidad profesional de cierta inmigración.

En relación a la situación particular de las mujeres trabajadoras, quienes en la ciudad de Buenos Aires, participaban mayoritariamente de la fuerza laboral ocupada en el trabajo a domicilio, el autor del artículo la describía en los siguientes términos:

“El trabajo a domicilio de la mujer obrera, en general, lejos de mejorar en sus condiciones, tiende a empeorarse a medida que ella se hace más diestra, porque se emplean sus habilidades, por lo general para elaborar artículos baratos, no pudiendo regir en ella el principio aplicado al trabajo industrial en fábrica; de que de una mayor habilidad de ejecución se sigue una elevación de salario. Y esta circunstancia hace que se imponga la urgencia de medidas de protección”.³⁵

La intención manifiesta del legislador de propiciar la rápida regulación de esta actividad, no escondía las dificultades implícitas. En parte, planteadas por la necesidad de respetar el precepto constitucional de preservar la privacidad del hogar. Pero,

³⁴ *La Vanguardia*, 16 de julio de 1913.

³⁵ *Ibidem*.

también, por la notable dispersión de los talleres privados en la ciudad de Buenos Aires, situación que dificultaba la realización de inspecciones regulares. A pesar de estas limitaciones, insistía en la necesidad imperiosa de legislar sobre la materia, señalando lo siguiente:

“Si en nuestra república no fuera posible, por ahora, fijar el salario mínimo de los obreros a domicilio, en la forma obligatoria determinada por la ley de Nueva Zelanda, o en la forma voluntaria de la ley alemana sancionada en 1912, por lo menos se podría adoptar una legislación que evite la insalubridad de los talleres y las enormes jornadas de trabajo”.³⁶

Otro hito importante en el camino hacia la reglamentación del trabajo a domicilio se encuentra en la sanción de la Ley N° 9145 el 25 de setiembre de 1913.³⁷ El mencionado proyecto fue presentado a la Cámara por el diputado por Santa Fe Rogelio Araya, de extracción radical, siendo prontamente aprobado y enviado para su discusión en el Senado.³⁸

Como ya señalamos, esta normativa dispuso la creación de una comisión interparlamentaria integrada por tres diputados y dos senadores, destinada al estudio de las condiciones en que se desarrollaban estas tareas en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, a fin de asesorar al Congreso para la elaboración de una futura legislación que asegurara salarios equitativos y condiciones laborales que garantizaran “la salud y moralidad de los trabajadores”.³⁹ La comisión original estuvo integrada por legisladores de diferente extracción ideológica, habiendo participado los senadores Enrique del Valle Iberlucea y Pedro Olaechea y Alcorta, y los diputados Rogelio Araya, Juan F. Cafferata y Alfredo L. Palacios.

En el desarrollo del debate intervino el diputado Juan F. Cafferata, miembro informante, quien manifestó coincidir con los lineamientos generales de la iniciativa, favoreciendo con su opinión la pronta sanción del proyecto. Tomando como referencia las cifras de las investigaciones realizadas por el Departamento Nacional del Trabajo, el legislador describía un panorama sombrío en cuanto a las condiciones en que se desarrollaban estas tareas y, sobre todo, en relación a los insuficientes ingresos percibidos. Entre otros comentarios, afirmaba lo siguiente:

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ “Anales de Legislación Argentina”, Complemento años 1889-1919 y 1920 y 1940, Ed. La Ley, p. 897.

³⁸ *DSCD*, discusión parlamentaria: 21 de julio de 1913, 20 y 25 de agosto de 1913.

³⁹ *DSCD*, Proyecto de ley de reglamentación del trabajo a domicilio, (art.1°), julio 21 de 1913, pp. 501 y 502.

“Los médicos somos testigos de los horrores del trabajo a domicilio. ¡Cuántas veces, penetrando en las viviendas obreras, me ha sido dado contemplar el cuadro del trabajo a domicilio, en esas pobres madres agobiadas sobre la máquina de costuras después de las fatigas de un trabajo prolongado para terminarlo! ¡Y qué trabajo, señor presidente! Unas cuantas piezas de ropa que al día siguiente el empleado de la casa de comercio recibe con aire despreciativo y que muchas veces son pagadas con vil precio (sic)”.⁴⁰

Continuaba su exposición refiriéndose a las tres características principales – sobre las que existía un consenso generalizado en las distintas opiniones de la época– presentes en el sweating system o ‘sistema de hacer sudar al prójimo’ tal como era habitualmente identificado: jornada ilimitada de trabajo, salario de hambre y malas condiciones higiénicas.⁴¹

Creemos conveniente destacar que a lo largo de su discurso en la Cámara, el énfasis principal apuntó a mostrar los exiguos ingresos percibidos por estos trabajadores, relegando a un segundo plano el problema de la falta de higiene prevaleciente en el desarrollo de estas tareas, cuestión que ocupará un lugar dominante en otras líneas discursivas. El Informe elaborado por la comisión fue acompañado por un nuevo proyecto de ley,

Esta intervención del diputado Cafferata, encontró eco en las filas del *sindicalismo*. En respuesta directa a las afirmaciones del legislador, expresaban lo siguiente:

“Sepa el doctor Cafferata, que la causa del trabajo a domicilio con todo su cortejo de miserias, abusos, enfermedades, delitos, se encuentra en el régimen patronal y que mientras éste perdure, las leyes del parlamento no servirán sino para que el pueblo ignorante vote los diputados que defienden y amparan este orden social, esperando hasta la consumación de los siglos la reparación de los males que le aflijen (sic)”⁴²

Congruentes con su rechazo a la acción parlamentaria, lanzaron diatribas contra esta iniciativa, detrás de la cual también asomaba la presencia de los legisladores del socialismo, entusiastas defensores de la necesaria reglamentación del trabajo a domicilio.

A pesar de estas declaraciones puntuales y de alguna otra referencia circunstancial, en el discurso del *sindicalismo* el problema del trabajo a domicilio

⁴⁰ DSCD, 25 de agosto de 1913.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *La acción obrera*, N° 297, Año IX, 6 de septiembre de 1913.

estuvo subsumido en otras preocupaciones doctrinarias dominantes que se vinculaban con su defensa a ultranza de los principios del antipoliticismo y antiestatismo. En las páginas de *La Organización Obrera*, órgano oficial de la FORA del IX Congreso -en reemplazo de *La Acción Obrera*-, no encontramos artículos relacionados con la materia. En líneas generales, en este periódico se observa una menor preocupación por algunos aspectos teóricos del *sindicalismo*, en parte, explicable a partir de su nueva convivencia en una misma central sindical con dirigentes socialistas y anarquistas. Como contracara, el recorrido de sus páginas refleja un interés creciente por el desarrollo de los importantes conflictos gremiales protagonizados por el sector transportes, durante los primeros años de la presidencia de Hipólito Yrigoyen.

En este nuevo escenario, las reflexiones en torno a la situación particular de las mujeres trabajadoras aparecen con mucha menor frecuencia y pretensión teórica que en su etapa originaria.⁴³ Como información anecdótica, hacia 1918 uno de los columnistas del periódico propuso inaugurar una sección destinada a temas femeninos, con el objetivo de atraer el interés por la lectura en las mujeres trabajadoras.⁴⁴ Aunque la iniciativa encontró una pronta respuesta, su concreción tendió a diluirse con el transcurso del tiempo.

La escasa presencia femenina en la vida sindical nuevamente pone en evidencia las diversas tensiones que atravesaron el discurso y la praxis de los dirigentes vinculados con el ideario sindicalista revolucionario. Como vimos en el Capítulo I, sostuvieron en sus postulados teóricos la necesidad de incorporar a la mujer trabajadora al sindicato, con similares derechos y obligaciones que sus compañeros de lucha, en el tránsito hacia la emancipación definitiva y, al mismo tiempo, no se observa una participación femenina activa en la vida de las organizaciones gremiales conducidas por esta corriente ideológica. Esta constatación se refleja también en la muy acotada presencia de delegadas mujeres en los congresos obreros dominados por la dirigencia *sindicalista*, aspecto que coincide con las escasas referencias a la situación particular del trabajo femenino en las diversas resoluciones aprobadas.⁴⁵

⁴³ Entre otros, pueden consultarse: *La Organización Obrera*, año II, febrero 9 de 1918; N° 58, noviembre 16 de 1918, año II; N° 59, año II, noviembre 23 de 1918; N° 60, Año II, noviembre 30 de 1918.

⁴⁴ *La Organización Obrera*, N° 56, Año II, octubre 28 de 1918.

⁴⁵ Aunque con algunos matices diferenciadores, nos referimos al Congreso Constitutivo de la CORA (1909), al IX Congreso de la FORA (1915), al primer congreso de la USA (1924) y al Congreso Constitutivo de la CGT (1930).

Los avatares de la discusión parlamentaria

El extenso informe elaborado por la comisión interparlamentaria, acompañado por el proyecto de ley, fue leído el 23 de julio de 1918 en el Senado de la Nación.⁴⁶ El estudio realizado por la Comisión, además de fundamentarse en diversas fuentes y opiniones de especialistas de la época, desde el punto de vista estadístico contó con los datos proporcionados por las investigaciones del Departamento Nacional del Trabajo, como principal aporte en materia de información empírica.⁴⁷

En relación a las diversas preocupaciones que entrañaba para los legisladores el trabajo a domicilio, se señalaba lo siguiente:

“El conocimiento práctico de las condiciones en que se realiza el trabajo a domicilio justifica tanto o más que los razonamientos teóricos, la necesidad de legislar cuanto antes sobre esta materia. La forma de realizarse este trabajo en lugares poco higiénicos, a menudo en la misma habitación que a una familia sirve de comedor, dormitorio y taller; los salarios ínfimos que perciben los obreros dedicados a las industrias domésticas y las largas jornadas de que son víctimas, hacen indispensable una legislación protectora de estos obreros, que generalmente son mujeres y con frecuencia madres de familia”.⁴⁸

Otro de los aspectos considerados relevantes en el análisis de las condiciones en que se realizaba el trabajo a domicilio por la Comisión, fue el carácter intermitente que presentaba la demanda laboral, generando frecuentes situaciones de paro forzoso, que tenían como correlato un aumento considerable de la pobreza en los sectores sociales más desprotegidos.

Las condiciones en que se desarrollaban estas tareas, según la opinión de la Comisión, eran similares a las observadas en otros países industrializados. Un problema

⁴⁶ El proyecto de ley y el Informe completo pueden consultarse en: Congreso Nacional, Diario de Sesiones, Cámara de Senadores (*DSCS*), julio 23 de 1918, pp. 197 a 222. En los siguientes trabajos se analizan las discusiones parlamentarias: José Panettieri, *Las primeras leyes obreras*, *op.cit.*; Matilde A. Mercado, *La primera ley del trabajo femenino. La “mujer obrera” (1890-1910)*, *op.cit.*; Mirta Z. Lobato, *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, *op.cit.*

⁴⁷ En las consideraciones del Informe, la comisión señalaba que habiendo omitido la ley N° 9145 imputar los gastos que la normativa autorizaba, no habían contado con los recursos necesarios, dificultad que impidió la obtención de información estadística a través de una investigación propia. Ver: *DSCS*, julio 23 de 1918, pp. 201 y 202.

⁴⁸ *DSCS*, julio 23 de 1918, p. 203.

adicional, aunque estrechamente ligado al “sweating system” -que agravaba sus consecuencias negativas-, era el “truck system”, que consistía en el pago en especies de los salarios en la industria a domicilio, práctica muy frecuente a nivel local.

La Comisión finalizaba su Informe solicitando al Congreso que considerara impostergable la sanción de una ley que reglamentara el trabajo a domicilio, atendiendo a la gravedad del problema, con el objetivo de evitar en el futuro los “horrores” del “sistema de hacer sudar al prójimo” en el que se hallaban desprotegidas “una numerosa legión de infelices mujeres, madres de familia en su mayor parte, viudas o abandonadas y con hijos de corta edad”, que vivían en situación de extrema precariedad.⁴⁹

El desarrollo del intenso debate en la Cámara de Senadores que precedió a la aprobación de la normativa, introdujo importantes modificaciones al proyecto original. La discusión se iniciaba con un pedido de aplazamiento del trámite legislativo, hasta tanto se invitara al Ministro del Interior a participar en las discusiones, considerando la trascendencia del tema a abordar, en la medida en que afectaba el ejercicio de garantías individuales.⁵⁰ Detrás de esta iniciativa, surgida del senador por Buenos Aires, señor García, se encolumnó el radical Leopoldo Melo, senador por Entre Ríos.⁵¹

Entre las razones que esgrimía el legislador radical, se mencionaba el último informe sobre trabajo a domicilio publicado en el Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, a partir de cuyos datos, afirmaba que la situación laboral de los trabajadores a domicilio no parecía ser tan alarmante como se desprendía de las observaciones formuladas por la comisión encargada de su estudio. En función de estas diferentes apreciaciones, requería la presencia del Ministro del Interior “para que podamos saber en realidad la importancia de la ley que vamos a dictar: cuántas obreras trabajan a domicilio, los salarios que ganan y si existen o no motivos para que se nos presente un cuadro de tonos tan sombríos”.⁵²

Por su parte, Enrique del Valle Iberlucea destacó lo innecesario de la convocatoria, siendo que para presentar un cuadro de situación sobre la materia sometida a discusión, el Ministro debería requerir nuevamente antecedentes al Departamento Nacional del Trabajo, información ya suministrada a través del informe de la comisión interparlamentaria. Asimismo, resaltaba el carácter urgente del proyecto en cuestión, considerando que afectaba a amplios sectores sociales desprotegidos por la

⁴⁹ *Ibidem*, p. 222.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 222 y 223.

⁵¹ De acuerdo con la información disponible, el senador García habría sido de extracción conservadora. Por su parte, el senador Melo se incorporaría con posterioridad al antipersonalismo.

⁵² *DSCS*, julio 23 de 1918, p. 225.

ausencia de una reglamentación que amparara a los trabajadores a domicilio. Habiéndose ya aplazado su discusión en dos oportunidades anteriores, el legislador socialista se interrogaba si estas postergaciones no perseguían un fin “obstruccionista”, permitiendo con estas reflexiones que asomara el trasfondo político que giraba en torno a estas discusiones.⁵³

Los ecos de estas disputas fueron reflejados en las páginas de *La Vanguardia*. En el periódico socialista se cuestionaba, principalmente, a los senadores radicales, sosteniendo que su “táctica obstruccionista” ya había dificultado el tratamiento de diferentes iniciativas legislativas.⁵⁴ En esta oportunidad –según la crítica socialista- los radicales repetían el procedimiento, obstaculizando la discusión relacionada con la reglamentación del trabajo a domicilio. El desarrollo de estos cuestionamientos, centrados principalmente en los legisladores de filiación radical, se inscribe en un contexto político en el que ambos partidos competían por el electorado en el ámbito de la Capital Federal.

Finalmente, se votaba afirmativamente la moción del senador García, quedando pospuesta la discusión, y confirmando la invitación al Ministro del Interior. Una vez finalizada la votación, el senador por Jujuy, Carlos Zabala, presentaba un nuevo proyecto de reglamentación del trabajo a domicilio que se incorporaba en la próxima discusión, al reiniciarse el trámite legislativo. En buena medida, el proyecto finalmente sancionado –con excepción de lo relativo a la jurisdicción-, fue el resultado de la incorporación de algunos artículos incluidos en la propuesta del senador Zabala, a la iniciativa elaborada originalmente por la comisión interparlamentaria.

En la sesión del día 30 de julio, se leía el Mensaje firmado por el Presidente Yrigoyen y el Ministro del Interior.⁵⁵ En esa misma jornada también tuvieron lugar las principales discusiones y se esgrimieron la mayoría de los argumentos que fijaban las distintas posiciones en torno a las dos propuestas de reglamentación del trabajo a domicilio.⁵⁶

El Mensaje reflejaba la opinión favorable del Poder Ejecutivo, entre otras cuestiones, señalaba que esta iniciativa venía a llenar un vacío en nuestra incipiente legislación, regulando una actividad particularmente afectada por bajos salarios y

⁵³ DSCS, julio 23 de 1918, pp. 228 y 229.

⁵⁴ *La Vanguardia*, 25 de julio de 1918.

⁵⁵ Ver: DSCS, julio 30 de 1918, pp. 253 y 254.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 258 a 281.

jornadas excesivas. El siguiente párrafo, de alguna manera, ilumina aspectos relevantes de la visión del gobierno en materia de relaciones laborales:

“Frente al capital, los obreros de las fábricas y talleres han sentido la necesidad de defender sus intereses y han comenzado por agruparse; y cuando las obras de las colectividades gremiales ha sido insuficiente, ha intervenido el estado haciendo sentir su acción tutelar y reguladora por medio de leyes apropiadas para establecer el justo equilibrio entre el capital y el trabajo”.⁵⁷

En el Mensaje se destacaba la necesidad de reglamentar en forma urgente esta modalidad laboral, con el fin de llevar la acción protectora del estado a importantes sectores sociales desamparados, que integraban la llamada “fábrica dispersa”.⁵⁸

En relación a las condiciones en que se desarrollaban estas tareas, en el Mensaje se respaldó el Informe de la comisión interparlamentaria. Sobre el particular, el Poder Ejecutivo señalaba que ya había colaborado aportando datos, a través de la información suministrada por el Departamento Nacional del Trabajo. Asimismo, como información adicional, en el Mensaje se mencionaba la cifra de al menos 100.000 personas que realizaban tareas a domicilio -casi en su totalidad mujeres, en condiciones de gran precariedad y percibiendo magros salarios-, insistiendo en la necesidad de una protección legal. En líneas generales, la opinión del Poder Ejecutivo coincidió con los criterios que habían orientado el trabajo de la comisión interparlamentaria, manifestando su anhelo para que la ley reglamentaria del trabajo a domicilio se incorporara lo antes posible a la legislación obrera argentina.

El tono favorable del Mensaje del Poder Ejecutivo, en sintonía con la propuesta elaborada por la Comisión, podría ser interpretado como un intento por tomar distancia ante el comportamiento de algunos legisladores del radicalismo, quienes junto a senadores de extracción conservadora, expresaron un perfil crítico en relación a la iniciativa, en el desarrollo del debate parlamentario.

La discusión sobre el ámbito de competencia fue sin duda la de mayor trascendencia, en la medida en que dirimió los alcances de su jurisdicción y, en consecuencia, los efectos posibles de la normativa. En el proyecto original se prescribía su vigencia en todo el país. Sin embargo, la ley aprobada rigió solamente para Capital Federal y territorios nacionales.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 253.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 254.

En relación a este tema, el senador radical Leopoldo Melo inició el debate, cuestionando, entre otros aspectos, las disposiciones del proyecto vinculadas al ámbito de aplicación.⁵⁹ Fundamentándose en preceptos constitucionales, sostuvo que extender la jurisdicción a todo el territorio, importaría invadir atribuciones exclusivas de los gobiernos provinciales y hasta facultades municipales.

Por su parte, del Valle Iberlucea, en sintonía con la posición de los legisladores socialistas, ya manifestada en anteriores discusiones parlamentarias, puso especial énfasis en la necesidad de que la legislación del trabajo en general, debía ser de carácter nacional, considerando que venía a modificar o ampliar las disposiciones presentes en el Código Civil, relativas al contrato de locación de servicios.⁶⁰

Sin embargo, la votación final modificó el ámbito de jurisdicción prescripto en el proyecto original, siendo el resultado de coincidencias entre los más conservadores y algunos radicales.⁶¹ El cambio introducido significó una importante restricción en cuanto a los efectos de la normativa. Como lo reflejan algunos comentarios de la época, el trabajo a domicilio no existía en los territorios nacionales. Asimismo, como se sugiere en otro trabajo, es bastante probable que un número significativo de talleres localizados en la Capital Federal que empleaban trabajadores a domicilio, hayan decidido su traslado a la provincia, luego de sancionada la nueva normativa, con el fin de estar exceptuados de sus regulaciones.⁶²

Sobre el particular, nuevamente las páginas del periódico socialista se convertían en caja de resonancia, contribuyendo a resaltar el tono de confrontación política presente en las discusiones parlamentarias. En esta oportunidad, cuestionaron duramente las argumentaciones del legislador radical, descalificando su defensa de los preceptos constitucionales en pos del resguardo de las autonomías provinciales, frecuentemente intervenidas por iniciativa del Presidente Yrigoyen.⁶³

Caracterizaban estas prácticas utilizando la expresión “Federalismo Oligárquico”, resaltando cierta proximidad con los comportamientos del régimen conservador. En relación al ámbito de jurisdicción de la nueva normativa, señalaban lo siguiente:

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 258 y 259

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 259 a 263.

⁶¹ El desarrollo de la votación completa de los artículos que integrarían la nueva normativa tuvo lugar en las sesiones del 1º de agosto. Ver: *DSCS*, 1º de agosto de 1918, pp. 282 a 307.

⁶² Albor Angel, Cantard, “Trabajo a Domicilio”, en *Revista de Derecho Laboral*, N° 2, Rubinzal – Culzoni editores, Buenos Aires, 2003.

⁶³ *La Vanguardia*, agosto 3 de 1918.

“Bajo la actual presidencia, más de la mitad de la República ha sido intervenida. El senador Melo, defensor ahora de las autonomías provinciales, no se ha sentido alarmado jamás por esa situación de vasallaje de los estados federales”.

“El gobierno federal interviene siempre a las provincias por pedido de alguno de los poderes de las mismas, o de una de las facciones que se disputan el mando. Ninguno piensa en la dignidad de esa situación, ni comprende que la práctica más elemental de la autonomía de los estados es el ejercicio de su gobierno propio. Es que, en este caso, el olvido del federalismo significa para muchos el éxito seguro y fácil”.⁶⁴

Otro tema de enfrentamiento en las discusiones fue el relacionado con la inspección en los lugares de trabajo. Tal como lo había planteado en su proyecto el senador Carlos Zabala, invocando las prescripciones constitucionales, sostuvo la necesidad de preservar la inviolabilidad del domicilio particular. De acuerdo con esta perspectiva, cuando trabajaran miembros de una misma familia o extraños, siempre que el número de personas no fuera superior a diez y sus actividades se ajustaran a determinados requisitos, estarían exceptuados de inspecciones. Esta prohibición se mantendría, mientras no se “tuviera noticia fundada de infracción” en el desarrollo de las tareas, que significara un riesgo para la salud pública.⁶⁵

El senador García acordó en líneas generales con las restricciones propuestas por Carlos Zabala en lo relativo a funciones de inspección. En su intervención exacerbó las disputas políticas implícitas en la discusión. En relación a las inspecciones domiciliarias, señaló lo siguiente:

“A una pobre mujer que recurre al trabajo en sus horas de desamparo y de miseria que ni siquiera puede dejar de hacer su cocina, bastará con ese solo hecho para que se le convierta el sagrado hogar en una pública fábrica y se le ponga el sello indeleble del socialismo donde llegue la tiranía del gremio, donde tenga que formar bajo la bandera roja”.⁶⁶

En la votación final, resultó aprobada la propuesta del senador Zabala. En el desarrollo de esta discusión, afloraba el problema de los alcances de la injerencia estatal en la esfera privada, expresado en el ejercicio del poder de policía. Y en esta cuestión,

⁶⁴ *Ibidem*. La práctica recurrente de las Intervenciones Federales por iniciativa del Poder Ejecutivo, durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen, fue utilizada, principalmente, como un instrumento eficaz que contribuyó a dirimir conflictos políticos. Sobre el particular puede consultarse el trabajo de Ana María Mustapic, “Conflictos institucionales durante el Primer Gobierno Radical: 1916-1922”, en *Rev. Desarrollo Económico*, v. 24, N° 93, abril-junio, 1984.

⁶⁵ *DSCS*, julio 30 de 1918, p. 263.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 279.

probablemente de manera más contundente que en otros temas, las diferentes concepciones ideológicas delineaban el límite de lo posible. Por una lado, en el proyecto elaborado por la comisión interparlamentaria se priorizaba el mejoramiento de las condiciones de higiene en los lugares de trabajo, avanzando con convicción en las acciones estatales necesarias para resguardar la salud de la familia obrera y también de los consumidores. Por el otro, los senadores opositores antepusieron la preservación del domicilio privado a los contralores del Estado, salvo que se demostrara en forma fehaciente que el desarrollo de las actividades encerrarán un riesgo para la salud de las personas.

También con sesgo intervencionista, en el proyecto elaborado por la Comisión se creaban organismos destinados a desarrollar nuevas funciones en el terreno laboral. La conformación de comisiones mixtas –constituidas por obreros y patrones- cuyo principal cometido consistía en establecer los salarios mínimos para cada actividad desarrollada a domicilio, era acompañada en la propuesta original por “comisiones superiores de salarios” y “consejos judiciales”. Las “comisiones superiores de salarios” estaban destinadas a funcionar como instancias de apelación, en caso de suscitarse alguna diferencia con lo resuelto por las comisiones de salarios. Los “consejos judiciales” se encargarían de dirimir justicia en la esfera laboral, en relación a la aplicación de la legislación sobre trabajo a domicilio.

Finalmente, nuevamente se votaba afirmativamente la moción del senador Zabala. En su propuesta, se mantenían las comisiones de salarios, incorporando en el desarrollo de sus deliberaciones la presencia de un representante del Estado, en carácter de presidente, designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Departamento Nacional del Trabajo. En cambio, se suprimían los otros dos organismos que expresaban una decidida ampliación de las competencias del Estado en la esfera laboral.

También se discutió el requisito incluido en el proyecto de la Comisión, que planteaba la obligatoriedad de inscripción en un registro a cargo del empleador de los trabajadores a domicilio, el que debía estar a disposición de los requerimientos de los inspectores de trabajo. Iniciativa finalmente votada en forma afirmativa, aunque también suscitó una clara división de opiniones.

Las divergencias generadas a partir de los diferentes temas sometidos a discusión por los legisladores, alcanzaban un punto de coincidencia en relación a la conformación de las mencionadas comisiones salariales, cuyas características y condiciones de funcionamiento se analizará en los puntos siguientes. Es en este tema

donde advertimos una mayor convergencia de opiniones favorables. Quizá, en parte, pueda ser explicado por la contundencia de los informes que mostraban una situación de extrema pobreza y precariedad en el desarrollo de estas tareas, lo cual involucraba directamente el interés general. En la sesión del 1º de agosto el proyecto era aprobado con importantes modificaciones.

El periódico *La Nación*, con una orientación editorial más próxima a los sectores liberales, también venía ocupándose de la evolución del trámite legislativo relacionado con la reglamentación del trabajo a domicilio; con un estilo particular y sin incursionar demasiado en las disputas políticas planteadas en las discusiones parlamentarias.⁶⁷ Sin embargo, como reflejo de los forcejeos políticos, una vez aprobado por el Senado, se publicaba el texto completo del proyecto de reglamentación del trabajo a domicilio en la sección destinada a legislación, con el llamativo título: “Proyecto Zabala”.⁶⁸ De esta manera, adjudicaba en forma equívoca la autoría del proyecto aprobado por el Senado, a quién había logrado introducir la mayoría de las modificaciones, aunque la elaboración y presentación de la versión original había correspondido a la comisión interparlamentaria.

Esta publicación no pasó inadvertida para los socialistas. En las páginas de *La Vanguardia* se reavivaban las disputas políticas en torno a la recientemente aprobada iniciativa legislativa.⁶⁹ En esta oportunidad, reivindicaron la labor desarrollada por los dos legisladores de filiación socialista que habían participado en la comisión interparlamentaria. Sobre el particular, declaraban lo siguiente:

“Quienes hayan seguido la tramitación laboriosa de esa iniciativa, saben que ella pertenece al senador del Valle Iberlucea y al ex diputado Giménez. Lo que el proyecto tiene de malo es lo único que pertenece al Senador Zabala, quien logró con sus modificaciones, quitar gran parte de eficacia al despacho de los representantes socialistas”.⁷⁰

La acentuada impronta de competencia política presente en el desarrollo de los debates parlamentarios, se inscribe en el nuevo contexto de ampliación de la participación política, a través de la instauración del voto secreto y obligatorio, generado con la vigencia de la ley “Sáenz Peña”. El 27 de septiembre de 1918 se

⁶⁷ *La Nación*, agosto 4 de 1918.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *La Vanguardia*, agosto 5 de 1918.

⁷⁰ *Ibidem*.

iniciaba la discusión en la Cámara de Diputados del proyecto aprobado en el Senado, votándose sin modificaciones, quedaba convertida en ley.⁷¹

Los contenidos de la Ley

La ley N° 10.505 sancionada el 27 de septiembre de 1918, reguló el trabajo a domicilio en el ámbito de la Capital Federal y territorios nacionales hasta su reemplazo por la Ley N° 12.713 del año 1941, que extendería su validez a todo el territorio nacional.⁷²

En el marco de definiciones del decreto reglamentario, de fecha 30 de diciembre de 1918, se caracterizaba el trabajo a domicilio, incluyendo a toda clase de transformación industrial ejecutada, habitual o profesionalmente, por obreros, en su domicilio siempre que, en todo o en parte, se efectúe por cuenta y orden de un patrón; no estando comprendidos en esta modalidad laboral: el servicio doméstico y quienes trabajaran por cuenta propia en sus domicilios particulares.⁷³

Se consideraban “patrones” a los fabricantes, comerciantes, intermediarios, contratantes, subcontratistas, destajistas, etc. que dieran trabajo a domicilio, siendo indiferente que suministraran, o no, los materiales y útiles o que fijaran el salario a destajo, por pieza o en otra forma”.⁷⁴

La Ley establecía como obligación de todo patrón llevar un registro de trabajadores a domicilio, que debía estar autorizado y sellado por el Departamento Nacional del Trabajo, y a disposición de los requerimientos de sus inspectores; convertido este organismo en autoridad de aplicación de la normativa.⁷⁵ En el mencionado registro debía constar el nombre y apellido del trabajador, su domicilio, la

⁷¹ El texto completo del proyecto aprobado por el Senado y las diversas opiniones de los legisladores pueden consultarse en: *DSCD*, Septiembre 27 de 1918, pp. 530 a 534.

⁷² “Anales de legislación Argentina” *op.cit.*, pp.1076 a 1078. El decreto reglamentario de la ley N° 10.505 puede consultarse en: Carlos Moret, **Leyes del Trabajo**, Ed. “La Vanguardia”, 6° edición, Buenos Aires, (sin datos sobre fecha de edición). El texto completo de la Ley N° 12.713 puede consultarse en: Alejandro M. Unsain, **Ordenamiento de las leyes obreras argentinas**, Editorial Losada, Buenos Aires, 1947.

⁷³ Carlos Moret, **Leyes del Trabajo**, Editorial “La Vanguardia”, *op.cit.*, (arts. 2° y 3° del Decreto Reglamentario).

⁷⁴ *Ibidem.*, (art. 5°)

⁷⁵ (Art. 2° de la Ley y 6° del Decreto Reglamentario).

calidad y naturaleza de la obra encargada y la remuneración a percibir. Asimismo se establecían un conjunto de requisitos en materia de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, y las penas en caso de incumplimiento.⁷⁶

Por su parte, todo trabajador a domicilio contaría con una libreta entregada por su patrón –en la que debían figurar, entre otros aspectos, la naturaleza del trabajo a realizar, la fecha de entrega, y el precio que se abonaría-, siendo obligatorio contar con el sello del Departamento Nacional del Trabajo para su validez.⁷⁷ Una vez reintegrados los objetos confeccionados a domicilio, debía registrarse en la libreta la fecha de devolución y el precio abonado. En sintonía con estas disposiciones, y a los efectos de su fiscalización, el Departamento Nacional del Trabajo llevaría un “registro patronal del trabajo a domicilio” en el cual todo patrón debía obligatoriamente inscribirse.⁷⁸ La descripción minuciosa de estos requisitos apunta a mostrar el interés especial de los legisladores orientado a evitar el incumplimiento patronal de las tarifas de salarios y de las condiciones laborales estipuladas en el marco de las discusiones paritarias.

Se establecían además un conjunto de disposiciones referidas a higiene y seguridad, así como también las penalidades respectivas en caso de incumplimiento.⁷⁹ Las medidas en materia de higiene apuntaban a la protección de los trabajadores y del público consumidor. También en este rubro el Departamento Nacional del Trabajo se constituía en autoridad de aplicación, en la medida en que inspeccionaba los lugares de trabajo y recibía las denuncias que se sustentaban por incumplimiento de las disposiciones. Para el desempeño de este rol de fiscalización, debía requerir el apoyo técnico del Departamento Nacional de Higiene.

En el caso particular de los “talleres familiares” -aquellos en que solamente participaban los miembros de una familia-, en principio, la Ley los eximía de las inspecciones, siempre que no se tuviera evidencia fundada de que desarrollaran alguna actividad peligrosa o insalubre.⁸⁰

Entre las novedades más destacables que introdujo esta normativa, se encuentra la incorporación de los principios del salario mínimo y obligatorio, determinado a través de acuerdos entre obreros y patronos alcanzados en el marco de verdaderas comisiones paritarias, con la participación del Estado. Sobre este particular, en el Informe se enunciaba lo siguiente:

⁷⁶ (Arts. 8° a 12° de la Ley).

⁷⁷ (Art. 7° del Decreto Reglamentario y 3° de la Ley).

⁷⁸ (Art. 8° del Decreto Reglamentario).

⁷⁹ (Arts. 8° a 12° de la Ley y 9° a 13° del Decreto Reglamentario).

⁸⁰ (Arts. 5° y 6° de la Ley).

“Sería inútil una disertación en esta exposición de motivos, sobre la naturaleza del salario, para justificar la necesidad de la intervención del Estado a fin de establecer la remuneración mínima del trabajo a domicilio. Economistas y sociólogos, políticos y hombres de Estado de escuelas diversas y extremas, están conformes hoy en reconocer la justicia estricta y la conveniencia social de este principio jurídico.”⁸¹

De acuerdo con esta perspectiva, se defendía la creación de comisiones mixtas para establecer la remuneración mínima de los trabajadores en general. En el caso particular de las industrias a domicilio, la imposibilidad de fijar un salario general común a todos los operarios, determinaba la participación ineludible de estas instancias de discusión paritarias. Por otra parte, era considerada tanto más necesaria, por tratarse de trabajadores que por la naturaleza misma de sus actividades, no estaban integrados a los sindicatos para la defensa de sus derechos.⁸²

La Ley creaba “comisiones de salarios” en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, instituidas por el Departamento Nacional del Trabajo y convocadas por medio de una solicitud escrita de por lo menos cincuenta obreros que pertenecieran o no a un sindicato, o de tres patrones.⁸³ Desde el punto de vista de su funcionamiento interno, eran autónomas, aunque debían ajustarse a determinadas reglas. Era competencia del presidente del Departamento determinar en cada caso particular el número de representantes obreros y patronales que integrarían la comisión respectiva, –quienes serían elegidos por ambos sectores representados–; pudiendo también ser designados de oficio, en caso de que la elección no se concretara en los plazos estipulados.⁸⁴ La designación del presidente de las respectivas comisiones, era atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, a propuesta del Departamento Nacional del Trabajo, debiendo recaer la selección en personas ajenas.⁸⁵

⁸¹ DSCS, julio 23 de 1918, p. 217. En relación a los principios del salario mínimo, ver los fundamentos completos del Informe sobre el tema, pp. 217 a 220.

Además de las referencias de Juan Bialet Massé en su “Informe sobre el estado de las clases obreras” ya citado, encontramos ciertas opiniones que –desde perspectivas ideológicas diferentes– arrojan luz sobre algunos aspectos de esta doctrina. Entre otros, pueden consultarse los comentarios de Alejandro M. Unsain, vertidos en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo XVII, Buenos Aires, 1918; también el trabajo de Carlos J. Rodríguez, “La injusticia Social del Siglo: El Salario”, en *Revista Hechos e Ideas*, Año V, Buenos Aires, julio de 1939.

⁸² DSCS, julio 23 de 1918, p. 219.

⁸³ (Arts. 13° y 14° de la Ley, art. 14° del Decreto Reglamentario).

⁸⁴ (Arts. 14° de la Ley y del Decreto respectivo).

⁸⁵ (Art. 17° del Decreto Reglamentario).

Aunque las comisiones de salarios funcionaban en forma autónoma, debían respetar ciertos mecanismos en la toma de decisiones. Entre otros, el presidente podía intervenir en las deliberaciones, aunque sólo en caso de empate la Ley le otorgaba derecho a voto. El resto de los miembros eran vocales con iguales derechos. Uno de ellos era designado secretario, quien tenía voz y voto. Las deliberaciones debían contar con la presencia de la mitad de los vocales, para ser válidas. Aun cuando se alcanzara la mayoría absoluta,

Las discusiones desarrolladas en este ámbito, con participación igualitaria de obreros y patrones –sin distinciones de sexo-, estaban destinadas a fijar el salario mínimo y obligatorio, por hora o por pieza, que debía ser percibido por las tareas desarrolladas a domicilio, debiendo ajustarse a las leyes nacionales sobre duración máxima de la jornada de trabajo.⁸⁶ Los representantes obreros y patronales duraban dos años en funciones, pudiendo ser reelegidos en forma indefinida. Las decisiones de la comisión se alcanzaban por simple mayoría de votos, siendo competencia del presidente decidir en caso de empate.⁸⁷

Las comisiones de salarios, al determinar el monto salarial mínimo para cada actividad, debían considerar los siguientes aspectos: “1º) La naturaleza del trabajo; 2º) El precio corriente en plaza del artículo confeccionado; 3º) Los recursos necesarios a la subsistencia del obrero; 4º) El salario mínimo percibido por los obreros en las fábricas o talleres del distrito de la Capital federal o territorio nacional que produzcan el mismo artículo o un artículo análogo; 5º) Las costumbres locales y los precios de las viviendas y de los alimentos de primera necesidad en la región o ciudad donde funcione la industria o comercio; 6º) El valor de las mercaderías o instrumentos de labor necesarios al obrero para la ejecución de su trabajo”.⁸⁸

Los salarios mínimos establecidos a través de este mecanismo debían ser publicados en el “Boletín Oficial” y en diversos medios; después de haber transcurrido quince días comenzaba a regir en forma obligatoria para toda la profesión de esa jurisdicción, debiendo exhibirse la tarifa en los lugares donde se recibía y abonaba el trabajo.⁸⁹

La Ley establecía cuatro instancias de contralor del pago de los salarios conforme a las tarifas establecidas –los inspectores, las comisiones paritarias, el Departamento Nacional del Trabajo y los funcionarios judiciales-, quienes además debían vigilar que se abonara en dinero.⁹⁰ Ante cualquier reclamo por incumplimiento, actuaban los jueces de paz de las localidades respectivas o los jueces civiles, dependiendo de la importancia de la suma adeudada.⁹¹

se consideraba nula toda reunión en la que, por lo menos, no participaran dos representantes obreros (Art. 18º del Decreto).

⁸⁶ (Arts. 14º, 15º y 16º de la Ley).

⁸⁷ (Art. 16º de la Ley).

⁸⁸ (Art. 17º de la Ley).

⁸⁹ (Arts. 19º de la Ley y 23º de la reglamentación).

⁹⁰ (Art. 22º de la Ley).

⁹¹ (Art. 23º de la Ley).

Los inspectores del Departamento Nacional del Trabajo debían registrar en un libro especial, todas las tarifas de trabajo a domicilio fijadas a partir de las discusiones en las comisiones de salario.⁹² Se describían de manera exhaustiva las diversas funciones de los inspectores en materia de verificación del cumplimiento de la Ley, así como las penalidades respectivas.⁹³

Por último, en relación a las atribuciones asignadas por la normativa al Presidente del Departamento Nacional del Trabajo, seguramente la más novedosa desde el punto de vista de las prácticas prevalecientes en la época, se vinculó con su intervención en las disputas que se suscitaban entre patrones y obreros en el desarrollo del trabajo a domicilio. En esta instancia ejercía un verdadero rol de mediación para evitar que el conflicto se produjera, o bien proponía una instancia de conciliación entre las partes; pudiendo él mismo actuar como árbitro, o sugerir a un tercero, si las partes así lo solicitaren.⁹⁴

Asimismo, esta atribución era congruente con las prescripciones establecidas en la ley orgánica que reglamentó las funciones del Departamento Nacional del Trabajo, en la que se establecía la constitución de “Consejos de Trabajo”, convocados por el Presidente de ese organismo, cuanto lo requirieran los conflictos suscitados entre capital y trabajo.⁹⁵

El desarrollo de estas discusiones salariales, en el marco de comisiones paritarias, con la intervención del Departamento Nacional del Trabajo, cuyas decisiones revestían carácter obligatorio para toda la industria de la localidad, constituyeron un avance importante en materia de relaciones colectivas de trabajo durante los años veinte, proyectando sus efectos también en la década siguiente.

Retomando nuestro análisis sobre la ley de trabajo a domicilio, su sanción generó diversas opiniones. Entre otras, la visión de Alejandro Unsain resulta de particular importancia, por tratarse del principal impulsor del desarrollo de los contratos colectivos de trabajo durante la primera presidencia de Yrigoyen, según ya señalamos en el Capítulo II. Además, fue quien tuvo a su cargo la redacción del proyecto de decreto reglamentario de la nueva legislación, tarea que desarrolló mientras se

⁹² (Art. 25° del Reglamento).

⁹³ (Arts. 26° a 30°, 33° y 34° del Reglamento).

⁹⁴ (Art. 32°, inc. 1° del Reglamento).

⁹⁵ “Anales de Legislación Argentina”, *op.cit.*, Ley n° 8999, (art. 7°), octubre de 1912, pp. 880- 881. En los arts. 11° a 27° del Decreto Reglamentario se describen exhaustivamente los criterios de funcionamiento de los “Consejos de Trabajo”; Ver: Decreto Reglamentario en Carlos Moret, **Leyes del Trabajo**, *op.cit.*, pp. 8 a 16.

desempeñaba como Jefe de Inspección del Departamento Nacional del Trabajo.⁹⁶ En oportunidad de la sanción de la Ley, la caracterizó como una verdadera conquista social, de avanzada para la época, teniendo en cuenta la escasa experiencia internacional en la materia.⁹⁷ Asimismo, destacó la importancia de la regulación del salario mínimo y obligatorio, señalando que expresaba la incorporación de nuevos principios jurídicos a la legislación obrera preexistente, así como algunos años antes había ocurrido con la ley sobre accidentes de trabajo y el concepto de riesgo profesional.⁹⁸

Su opinión fue también favorable en relación a los mecanismos establecidos para la determinación del salario mínimo, a través del funcionamiento de comisiones mixtas. En cuanto a los límites establecidos por la normativa sobre la participación estatal en la materia, refirió que en la legislación argentina el establecimiento del salario mínimo legal como potestad del Estado ya había sido legislado.⁹⁹ Sin embargo, en esta nueva iniciativa el mecanismo elegido para la determinación salarial descansaba en las discusiones paritarias. La función del estado se circunscribía a facilitar la constitución de esas comisiones, garantizando el cumplimiento de sus decisiones por parte de los industriales. Siendo competencia exclusiva de estos comités la determinación de los montos salariales mínimos. Sobre el particular, Unsain reflexionaba en los siguientes términos:

“¿Será que el Estado se cree sin potestad para fijar salarios mínimos en la industria particular?

“A nuestro juicio no es esa la razón. Desde que el Estado abandona el sistema del ‘laissez faire’ de la llamada escuela liberal, e ingresa en la opuesta escuela, -la intervencionista-, no es posible negarle poder para señalar las cifras mínimas del salario. Tal función es correlativa a las que ha ejercitado (más que nunca en la presente guerra) de fijar los precios máximos de venta de artículos de indispensable consumo. Si no fija los salarios mínimos, no es por escrúpulos legales. Otras causas le han detenido: lo complejo del asunto, la rigidez que adquirirían los montos señalados en la ley, incompatible con las leyes económicas que regulan la remuneración industrial, y la

⁹⁶ *Crónica Mensual del DNT*, año I, N° 11, noviembre de 1918, pp. 167 a 169.

⁹⁷ *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo XVII, Buenos Aires, 1918.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Sobre los antecedentes en relación a la fijación del salario mínimo a través de la legislación, el autor del artículo mencionaba dos ejemplos: 1) la ley de presupuesto (art. 6°) establecía un salario mínimo para todo empleado o jornalero en relación de dependencia con el Estado Nacional; 2) la reglamentación de la ley n° 9688, establecía un jornal mínimo a los efectos de establecer los montos indemnizatorios derivados de accidentes del trabajo, en *ibidem*.

exclusión absoluta de los más directamente interesados en la cuestión: obreros y patrones”.¹⁰⁰

La respuesta a este interrogante, ilumina ciertos aspectos de una visión sobre la intervención del Estado en materia socio-laboral, que irá ganando crecientes niveles de consenso en los sectores dirigentes en el período de entreguerras. La participación activa del DNT en la constitución de las comisiones mixtas encargadas de las deliberaciones salariales y en el contralor del cumplimiento posterior de sus resoluciones, preanunciaba una práctica que se profundizará en los años treinta, alcanzando todo su desarrollo con el advenimiento del peronismo, caracterizada por la intervención estatal en la fijación de la pauta salarial.¹⁰¹

Entre quienes defendían la necesidad de la intervención del Estado en la esfera laboral, existieron también algunas voces discordantes que planteaban ciertos matices en el momento de definir los límites de la ingerencia estatal. En particular, nos referimos a la opinión de Alejandro Ruzo, destacado especialista en materia laboral, se había incorporado al DNT en 1907 junto con Alejandro M. Unsain, contaba también con un larga trayectoria como funcionario en el organismo estatal.¹⁰² Su opinión resulta de particular importancia, considerando que había brindado asesoramiento a la comisión interparlamentaria encargada de investigar las características del trabajo a domicilio, mientras se desempeñaba como Jefe de la División de Legislación de la agencia estatal.¹⁰³ En relación al proyecto en estudio, sostuvo una visión crítica, señalando el carácter demasiado amplio de la normativa. Más específicamente, en su argumentación resaltaba los riesgos económicos que entrañaría la fijación del salario mínimo, debido a las dificultades en establecer un monto que fuera equitativo para cada actividad. Según su opinión, dado el carácter todavía incipiente de la legislación laboral argentina, se debía colocar el acento exclusivamente en diferentes medidas destinadas a mejorar las condiciones de higiene, tanto en los locales donde se desarrollaban las tareas, como en

¹⁰⁰ *Ibidem* (el destacado es original).

¹⁰¹ Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, Jorge, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935,1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, n° 90, Buenos Aires, julio-septiembre de 1983.

¹⁰² Ambos habían sido designados junto con otros funcionarios, a través de un Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 19 de marzo de 1907; Ver: *BDNT*, N° 1, junio 30 de 1907.

¹⁰³ Los lineamientos generales de su opinión, vertida en el Dictamen destinado a la Comisión de Legislación del Senado de la Nación, constituyeron un capítulo del libro de su autoría publicado a principios de 1918; Ver: Alejandro Ruzo, **Política Social**, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía, Buenos Aires, 1918, Capítulo XI, “Trabajo a Domicilio”, pp. 213 a 233.

relación al personal ocupado y a los artículos fabricados, antes de ser destinados al consumo de la población.¹⁰⁴

Como se desprende de sus afirmaciones, la intención de prevenir a través de la legislación la transmisión de diversas enfermedades infectocontagiosas al conjunto de la población, debía ocupar un lugar excluyente en la reglamentación del trabajo a domicilio. Además, de otras cuestiones, esta preocupación estuvo muy presente en el desarrollo de la discusión parlamentaria y seguramente jugó un rol importante en el momento de alcanzar los consensos necesarios, por parte de legisladores de diferente extracción ideológica que posibilitaron la sanción de la nueva legislación.

La implementación de la Ley y la intervención del Departamento Nacional del Trabajo

Una vez reglamentada la legislación sobre trabajo a domicilio, correspondió al organismo estatal tomar las medidas tendientes a efectivizar su cumplimiento. La vigencia de la nueva normativa requirió una ampliación de las funciones habituales del DNT, no sólo en materia de inspección sino, principalmente, en relación a un conjunto de actividades involucradas en la conformación de las comisiones mixtas.

A los reclamos habituales por parte de quienes conducían la agencia estatal vinculados con el escaso presupuesto destinado a las crecientes funciones a desarrollar, se sumaban en esta oportunidad las tareas concernientes a la implementación de la nueva legislación.¹⁰⁵ Sin embargo, a pesar de las restricciones presupuestarias, se observa cierta competencia técnica por parte del personal a cargo del desarrollo de las nuevas actividades que involucraba la legislación recientemente sancionada que, en alguna medida, contribuía a suplir las falencias económicas.

En efecto, se ampliaban las actividades de inspección y vigilancia, señalando la información publicada en el *Boletín* que no se había incrementado la dotación de personal, en consecuencia serían reasignadas las funciones entre los inspectores existentes, confeccionándose una nueva ficha para los talleres que daban trabajo a

¹⁰⁴ En sus argumentaciones resaltaba como principal falencia en la legislación argentina, la ausencia de una ley de contrato de trabajo y de seguridad e higiene en las fábricas, *Ibidem*.

¹⁰⁵ Néstor Tomás Auza, "La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925", en *Revista de Historia del Derecho*, n° 17, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1989.

domicilio.¹⁰⁶ Conforme lo establecido en la legislación, el DNT estaba facultado además para organizar la puesta en funcionamiento de las comisiones paritarias, autorizando la participación de los vocales que las integrarían.¹⁰⁷ Asimismo, la agencia estatal tendría a su cargo la vigilancia sobre el cumplimiento efectivo de la tarifa de salario mínimo obligatorio establecida en los distintos ramos de la industria a domicilio por las comisiones respectivas.¹⁰⁸

Otra de las nuevas tareas realizadas por el DNT tendientes a la implementación de la normativa, se vinculó con la difusión de sus alcances entre los sectores involucrados.¹⁰⁹ Para la puesta en práctica de la inspección sanitaria, considerando que el organismo carecía de personal especializado para el desarrollo de estas funciones, solicitó el asesoramiento del Departamento Nacional de Higiene, poniéndolo en conocimiento de los contenidos de la ley y de su decreto reglamentario.

Además, se confeccionaron los modelos de libros en los que se registrarían los empleados y patrones a domicilio, y las libretas individuales prescriptas para los trabajadores por la nueva legislación. La inscripción por parte de los sectores involucrados apuntaba a la constitución de un “Registro de Asociaciones” que agruparía a trabajadores y empleadores vinculados con el trabajo a domicilio.

Una vez concretadas las inscripciones, competía también al DNT proponer al Poder Ejecutivo los nombres de quienes presidirían las futuras comisiones de salarios. En un breve lapso se iniciaban las primeras reuniones preparatorias tendientes a acordar los criterios para la constitución de las comisiones mixtas. Fueron recibidas numerosas delegaciones de obreros y patrones, interesadas en conocer los mecanismos tendientes a la constitución de las comisiones para el establecimiento del salario mínimo. En la convocatoria a los sectores patronales, también participó la Unión Industrial Argentina, a través de sus secciones de fabricantes de calzado y tejidos.¹¹⁰ En relación a los sindicatos, desde el organismo oficial se advertía cierta renuencia inicial por parte de algunas asociaciones obreras frente a la convocatoria.¹¹¹ Como se desprende de la

¹⁰⁶ En la confección de esta ficha, se mantenía la diferenciación por sexos, presente en otros relevamientos realizados por el organismo estatal. En: *Crónica Mensual del DNT*, Año III, N° 26, febrero de 1920.

¹⁰⁷ En un informe posterior se mencionaba el nombramiento de catorce vocales para el desempeño de tales funciones, en los rubros ropería y sastrería fina. En: *Crónica Mensual del DNT*, N° 26, Año III, febrero de 1920.

¹⁰⁸ Ley N° 10.505 (art. 22), en: “Anales de legislación Argentina” *op.cit.*, p.1078.

¹⁰⁹ *Crónica Mensual del DNT*, N° 14, Año II, febrero de 1919.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ En la información publicada por el DNT, se cita el caso de la Federación Obrera de Calzado y de la Federación Obrera de la Aguja, como ejemplos de sindicatos que no habían respondido a la convocatoria. Ver: *Crónica Mensual del DNT*, Año II, abril de 1919, N° 16.

información, en algunos casos, existía más de una agrupación sindical; en otras situaciones, tanto la organización gremial como la patronal presentaban debilidades organizativas. Por otra parte, es razonable pensar que algunos sindicatos, más claramente aquellos de filiación anarquista, no estarían dispuestos a aceptar la ingerencia estatal en la vida laboral, conforme con la defensa de su perfil antiestatista.

Para el 28 de febrero de 1918, el DNT informaba la inscripción en su registro de 447 industriales, que declaraban ocupar a 21.873 obreros a domicilio –cifra que decrecía o aumentaba de acuerdo con las variaciones estacionales de la demanda de mano de obra-, mientras 5780 realizaban trabajos similares en los talleres.¹¹² De estos datos, se desprende que un 79 por ciento del total de los trabajadores que pertenecían a estas empresas, realizaban sus tareas a domicilio.

Al año siguiente, más precisamente para el 20 de abril de 1919, el organismo estatal declaraba que en su registro la inscripción patronal ascendía a 628 casos.¹¹³ Las empresas inscriptas manifestaban ocupar a 25.772 trabajadores a domicilio, cifra que ascendía hasta los 35.254 ocupados en los períodos de máxima demanda, y disminuía a 18.790 en los meses de mínima ocupación, variaciones que mostraban las significativas fluctuaciones que caracterizaban la demanda de mano de obra en el sector. Los mismos patronos inscriptos, también declaraban ocupar a 6756 trabajadores en los establecimientos. Estos valores evidencian la importancia significativa del trabajo a domicilio en determinados sectores productivos, siendo los más representativos la industria del calzado y la de confecciones de ropa.

En el mes de junio de 1919, se designaban los representantes oficiales que presidirían las deliberaciones de las tres primeras comisiones mixtas que comenzaban a funcionar en los rubros: sastrería fina, calzado y ropería al por mayor.¹¹⁴ En líneas generales, el perfil profesional de los representantes seleccionados por el DNT para presidir las deliberaciones de las comisiones paritarias se vinculaba principalmente con la carrera de derecho, en algunos casos se trataba de verdaderos especialistas en materia laboral, entre los más conocidos: Alejandro M. Unsain y Víctor Alcorta.¹¹⁵ En las comisiones se discutían los precios de cada uno de los productos elaborados a domicilio.

¹¹² *Crónica Mensual del DNT*, Año II, febrero de 1919, N° 14.

¹¹³ *Crónica Mensual del DNT*, Año II, abril de 1919, N° 16.

¹¹⁴ *Crónica Mensual del DNT*, N° 26, Año III, febrero de 1920.

¹¹⁵ Víctor Alcorta había realizado su Tesis Doctoral en base a una investigación sobre el Departamento Nacional del Trabajo. Ver: **El Departamento Nacional del Trabajo. Su carácter y su acción**, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1913.

Una vez transcurridos quince días después de publicados los valores fijados serían de cumplimiento obligatorio para la industria del sector.

El establecimiento de la primera tarifa de salario en el sector ropería, a partir de la vigencia de la Ley, no lograba los consensos necesarios, alcanzándose a través de un fallo emitido por el presidente de la comisión mixta.¹¹⁶ El recientemente designado presidente de la comisión respectiva, el Dr. Alfredo Colmo, fundándose en las divergencias suscitadas en el desarrollo de las discusiones pronunciaba el primer fallo, con fecha 17 de octubre de 1919, luego de la puesta en vigencia de la nueva legislación.¹¹⁷

En relación a los criterios que orientaron la fijación de los precios mínimos de confección en este rubro, probablemente por integrarse en una buena proporción por personal femenino, observamos en el detalle de los valores de las prendas una diferenciación según el sexo. Confirmando las prácticas habituales desarrolladas en los talleres inspiradas en diferencias en torno al género, las tareas se distribuían correspondiendo una menor remuneración en el caso de las prendas que serían realizadas por personal femenino (costureras), en relación a las tarifas establecidas para las confecciones elaboradas por mano de obra masculina (sastres).¹¹⁸ Sin embargo, este criterio no parece haber estado presente en las otras dos tarifas de salarios que analizaremos seguidamente, quizá por tratarse de sectores como la sastrería fina y el calzado, integrados en mayor proporción por fuerza laboral masculina.

En las consideraciones del fallo, se señalaba que dado el carácter experimental de la resolución, por ser la primera tarifa de salarios que se establecía a través de este mecanismo, su vigencia se extendería solamente por el plazo de seis meses. En el rubro sastrería fina, acontecía algo similar en relación a la falta de acuerdos alcanzados en las discusiones paritarias. El entonces presidente Dr. Ricardo J. Davel también debió emitir un fallo, en el que se reseñaba la tarifa de precios que regiría para el sector, por el plazo de seis meses.¹¹⁹

Con el objetivo de reseñar las actuaciones del DNT, se destinaba en 1920 un número completo de su publicación al trabajo a domicilio.¹²⁰ Entre otras consideraciones, se insistía en las dificultades atravesadas, por la negativa de algunas

¹¹⁶ *Crónica Mensual del DNT*, Año II, octubre de 1919, N° 22.

¹¹⁷ *Crónica Mensual del DNT*, Año III, N° 26, febrero de 1920.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Crónica Mensual del DNT*, Año II, N° 23, noviembre de 1919.

¹²⁰ *Crónica Mensual del DNT*, Año III, N° 26, febrero de 1920.

sociedades obreras frente a la convocatoria del organismo estatal para ser inscriptas en el registro.¹²¹ Asimismo, la información confirmaba que en ese momento funcionaban tres comisiones de salarios en los rubros: sastrería fina, calzado y ropería al por mayor, destacando las principales actividades desarrolladas y las enunciaciones presentes en los fallos.

Resultan de particular interés las apreciaciones incluidas en el primer fallo, considerando que reflejan las desavenencias suscitadas entre las partes, en los inicios del establecimiento de relaciones colectivas de trabajo en el sector. Sobre el particular, las consideraciones del fallo describían la siguiente situación:

“1º La comisión de salarios mínimos en los trabajos a domicilio de confecciones para roperías, no ha armonizado opiniones para la respectiva fijación, en las seis reuniones oficiales que al efecto ha tenido según resulta del respectivo libro de actas, razón por la cual, y como presidente de la misma, di por terminadas esas reuniones en la última de las realizadas, y me avoqué el (*sic*) conocimiento del asunto para decidirlo en cumplimiento de lo que dispone la ley de la materia (art.16º).

“2º Interpreto la disposición de este artículo en el sentido de que *debo hacer algo más que desempatar la votación*. El desempate supone un simple pronunciamiento por sí o por no. Y en el caso tal pronunciamiento es imposible, pues no media lo elemental de aquella circunstancia; (...) En tal virtud entiendo que *estoy obligado a dictar un verdadero fallo*, en calidad análoga a la de un árbitro en discordia, exactamente como lo hubiera hecho la misma comisión si hubiera logrado ponerse de acuerdo”.¹²²

Similares consideraciones pueden encontrarse también en el segundo fallo elaborado por el Dr. Ricardo Ravel, en el que se pone en evidencia la “profunda diversidad de opiniones” presentes en las disputas entre partes, que impidieron alcanzar un acuerdo colectivo.¹²³

Mientras que en la industria del calzado, quién presidía la comisión, el Dr. Raimundo M. Salvat -designado el 13 de junio de 1919-, declaraba que la confección de la tarifa de salarios vigente para el sector, había sido el resultado de los acuerdos

¹²¹ El detalle de las asociaciones inscriptas, daba cuenta de las siguientes: Obreras: a) Unión Obreros Sastres, Costureras y Anexos, b) Unión General de Obreros en Calzado, y c) Nueva Sociedad de Obreros Sastres; Patronales: a) Centro de Tiendas, Sastrerías y Anexos, b) Unión Comercial de Sastres, c) Unión Industrial Argentina (sección calzado), d) Unión Talleristas de Calzado, e) Centro Fabricantes de Calzado y f) Centro de Importadores de Tejidos y Ramos Anexos. En: *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*. (el destacado es nuestro)

¹²³ *Ibidem*.

alcanzados en las discusiones paritarias y, por lo tanto, se había prescindido de la emisión de un fallo.¹²⁴ De acuerdo con los relatos incluidos en la publicación oficial, los consensos se alcanzaban luego de dieciocho reuniones oficiales, quedando todavía pendiente la definición salarial para el sector “Aparado”.¹²⁵ Los acuerdos logrados entrarían en vigencia a partir del 15 de diciembre de 1919, por el lapso de un año, aproximándose a los requisitos presentes en el contrato colectivo de trabajo.¹²⁶

No parece casual que el sector productivo vinculado con la industria del calzado, lograra tempranamente alcanzar los acuerdos necesarios tendientes al establecimiento del salario mínimo, siendo que ya venía desarrollando desde el año anterior una práctica orientada en ese sentido. En efecto, como resultado del desarrollo del importante movimiento huelguístico iniciado el 9 de junio de 1918, resultaba fortalecida la Unión General de Obreros en Calzado -organización adherida a la FORA del IX Congreso- que disputaba el predominio sindical con la Federación Obrera en Calzado, integrada a la FORA del V Congreso.¹²⁷

Una vez finalizada la huelga, se alcanzaba un importante acuerdo entre la Unión General de Obreros en Calzado y la comisión patronal, integrada por numerosas firmas del sector.¹²⁸ Con fecha 4 de setiembre de 1918 las partes celebraban un convenio que establecía un Reglamento de Trabajo, con las normativas que regirían las relaciones obrero-patronales en la industria del calzado.¹²⁹

La convocatoria inicial, formulada por el DNT a las dos organizaciones sindicales representativas del sector, con el objetivo de constituir la comisión mixta, solamente fue aceptada por la Unión General de Obreros en Calzado, mientras la Federación Obrera en Calzado no respondió a la invitación.¹³⁰ De esta manera, la comisión paritaria quedó integrada por similares actores, quienes acreditaban cierta experiencia previa en el desarrollo de relaciones colectivas de trabajo. No obstante, a pesar de haberse alcanzado estos primeros acuerdos, restaba todavía transitar un largo camino, que estará signado por marchas y contramarchas, hasta alcanzar un mayor

¹²⁴ Integraron la comisión mixta, las siguientes asociaciones: 1) Obrera: Unión General de Obreros en Calzado; 2) Patronal: Unión Industrial Argentina, Unión Talleristas de Calzado y Centro Fabricantes de Calzado, en: *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *La Organización Obrera*, N° 50, Año II, setiembre 7 de 1918.

¹²⁸ Las empresas participantes son enumeradas en el periódico gremial, ver: *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Crónica Mensual del DNT*, Año II, N° 16, abril de 1919.

grado de estabilidad en el desarrollo de las negociaciones colectivas y la inclusión de nuevos sectores productivos.

De hecho algunos años más adelante, los informaciones suministradas por el DNT, daban cuenta del funcionamiento en 1925 de tres comisiones de salarios, exclusivamente en la industria del vestido, no habiéndose podido conformar la comisión en el sector calzados, ante la negativa de participar manifestada por las sociedades gremiales.¹³¹ Sin embargo, a pesar de algunas discontinuidades, habiendo transcurrido diez años desde ese relevamiento, más precisamente en el transcurso de 1935, las publicaciones del DNT daban cuenta del funcionamiento regular de diversas comisiones de salarios en las industrias de la ropa y del calzado.¹³² Más precisamente, existían comisiones vinculadas con las confecciones de ropa en general, la sastrería fina a medida, la ropería y con el rubro de fabricación de calzados.

Una experiencia similar tuvo como protagonista en 1928 a la industria de la confección fina. En esta ocasión, la presidencia de la comisión mixta era ejercida por Alejandro M. Unsain, quien se expedía con fecha 28 de junio.¹³³ En las consideraciones que antecedían a la publicación de la tarifa de salarios, resaltaba el sesgo manifiestamente conciliador que había acompañado las deliberaciones entre el sector obrero y el patronal en el seno de la comisión. Su descripción de lo acontecido señalaba que los acuerdos se habían alcanzado por “unanimidad”, como reflejo del espíritu de “transacción” que había prevalecido en el desarrollo de la negociación.¹³⁴ En este sentido, las resoluciones adoptadas en este marco, las asimilaba a la figura del contrato colectivo de trabajo, estableciendo, entonces, una distinción con la tarifa de salarios, la cual suponía un carácter de “unilateralidad”, considerando que expresaba la “imposición” del sector patronal más allá de los intereses de los trabajadores.¹³⁵

El logro de estos acuerdos, en un sector en el que originalmente habían prevalecido posturas irreductibles, pone en evidencia los avances graduales pero sostenidos que venía experimentando la negociación colectiva regulada por el Estado,

¹³¹ “Memoria del Departamento Nacional del Trabajo”, Año 1925, en *Crónica Mensual del DNT*, N° 104, Año IX, agosto de 1926. En oportunidad de la realización de la encuesta sobre trabajo a domicilio en Capital Federal, en el año 1926, se confirmaba la existencia de sólo tres tarifas de salarios, pertenecientes a la industria del vestido. Ver: *Crónica Mensual del DNT*, Año IX, noviembre-diciembre de 1926, N° 107 y 108.

¹³² *BDNT*, N° 181/182/ y 183, Epoca VI, febrero, marzo y abril de 1935; N° 189/190 y 191, Epoca VI, octubre, noviembre y diciembre de 1935; N° 204/205, Epoca VI, enero y febrero de 1937.

¹³³ *Crónica Mensual del DNT*, N° 125, Año XI, julio de 1928.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

como tendencia que se profundizará en los años treinta y, particularmente, con el advenimiento del peronismo.

Aunque excede los objetivos de esta investigación aproximarnos a una estimación sobre los resultados alcanzados en materia salarial a través de esta primera experiencia; existen algunos indicios que permiten suponer la no introducción de modificaciones sustanciales en los ingresos percibidos por los trabajadores a domicilio, a partir de la vigencia de la nueva legislación. En este sentido, las inspecciones realizadas por el DNT, reflejaban con bastante frecuencia una mayor proporción de infracciones motivadas por el incumplimiento de las tarifas de salarios sancionadas por las comisiones paritarias.¹³⁶ No obstante, a pesar de los alcances limitados de su implementación, considerando el ámbito restringido de aplicación y el escaso cumplimiento de la legislación laboral prevaleciente en la época, su sola existencia brindó un marco de protección jurídica y, en consecuencia, la posibilidad por parte de los sectores asalariados de exigir el cumplimiento de ciertos derechos regulados por la normativa. En esta dinámica se inscriben las diversas manifestaciones huelguísticas protagonizadas por trabajadores a domicilio entre 1919 y 1945, en reclamo por el incumplimiento de la legislación vigente.¹³⁷

En relación a los alcances de la nueva legislación vigente, el análisis de dos encuestas realizadas por la agencia estatal en 1926 y en 1927, en la industria del vestido, nos permite una mirada más cercana a la evolución de las condiciones en que se desarrollaba el trabajo a domicilio en la ciudad de Buenos Aires.¹³⁸ En ambas investigaciones se arribaba a similares conclusiones, vinculadas con dos aspectos que consideramos relevantes.

En primer lugar, las informaciones publicadas señalaban la existencia de buenas condiciones de higiene en los lugares de trabajo y la ausencia de enfermedades infectocontagiosas por parte de quienes desarrollaban estas tareas. En segundo lugar, también se constataba la desaparición de jornadas de trabajo con horarios muy extendidos, registrándose como valor promedio entre ocho y diez horas diarias de labor.

Aunque el tamaño de las dos muestras era reducido en términos cuantitativos, y sus resultados difícilmente podrían extenderse a todos los obreros que realizaban tareas a domicilio, sin embargo, sus indagaciones constituyen una primera aproximación a la

¹³⁶ Entre otros, puede consultarse: “Memoria del Departamento Nacional del Trabajo”. Año 1928, en *Crónica Mensual del DNT*, N° 136, Año XII, junio de 1929.

¹³⁷ Mirta Zaida Lobato, **Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)**, *op.cit.*, pp.132 y 133.

¹³⁸ La información completa sobre las encuestas analizadas puede encontrarse en: *Crónica Mensual del DNT*, N° 107 y 108, Año IX, nov. – dic. de 1926; N° 119, Año X, enero de 1928.

existencia de algunas características específicas manifiestas en el rubro analizado, que permiten inferir ciertas tendencias de cambio en el resto de los trabajadores involucrados en el sector. En relación a las dos cuestiones analizadas, condiciones de salud e higiene, y carga horaria, la vigencia de la nueva legislación, parece haber favorecido cambios beneficiosos, principalmente, si contrastamos estas observaciones con los resultados de las primeras investigaciones realizadas por el DNT y con las diferentes opiniones registradas por los especialistas de la época, y también en los debates parlamentarios que precedieron a la sanción de la Ley, que describían una realidad laboral de manifiesta precariedad en el desarrollo de estas tareas.

Si analizamos más profundamente algunas de las variables investigadas por la agencia estatal en oportunidad de la realización de la encuesta de 1926, obtendremos una mayor perspectiva en relación a otros aspectos involucrados en el estudio del trabajo a domicilio.¹³⁹ La muestra de la encuesta incluyó la visita a 469 talleres de familia radicados en la Capital Federal, que se regían por la tarifa de confección de ropería, en los que trabajaban 609 personas, de las cuales alrededor de un 83 por ciento correspondía a mano de obra femenina. En relación al promedio diario de los salarios percibidos por los trabajadores del sector, considerando oficios desarrollados por ambos sexos, las mujeres trabajadoras tenían ingresos inferiores en un 48,3 por ciento respecto de los varones.¹⁴⁰ Los trabajadores a domicilio de ambos sexos, tenían ingresos inferiores en un 18 por ciento, respecto de los que realizaban sus tareas en los establecimientos industriales o comerciales; en el caso de las mujeres las diferencias eran, en general, más pronunciadas. Estas constataciones permiten inferir que el establecimiento de las tarifas de salarios a través de las comisiones mixtas en los trabajadores a domicilio, favoreció la cristalización de las diferencias de género presentes en los ingresos percibidos por las mujeres y varones que se desempeñaban en las fábricas, talleres o comercios.

Finalmente, en relación a la intermitencia de la demanda, se verifica que el 26,4 por ciento de los encuestados tenía trabajo durante nueve meses, mientras el resto de los empleados trabajaba en forma permanente durante todo el año. A pesar del mejoramiento significativo que se registra en las fluctuaciones de la demanda, respecto de los valores verificados en 1913 por las investigaciones del DNT, según ya analizamos en el primer punto del presente Capítulo, debemos ser cautos en las

¹³⁹ *Crónica Mensual del DNT*, N° 107 y 108, *op.cit.*

¹⁴⁰ Esta diferencia pudimos constatarla en tres oficios desarrollados por mujeres y varones, vinculados con: “panchadores”, “saqueros” y “zapatilleros”. En: *Ibidem*.

generalizaciones considerando que se trata de una muestra reducida que involucraba a un solo sector de la industria del vestido.

La tendencia a una reducción en los niveles de desempleo registrados en el trabajo a domicilio, aunque en menor proporción, volvía a verificarse en la nueva encuesta realizada por la agencia estatal al año siguiente, también en relación a la industria del vestido, en esta oportunidad en el rubro sastrería fina.¹⁴¹ La observación de la intermitencia de la demanda en los 929 casos consultados, evidenciaba que aproximadamente el 40 por ciento de los trabajadores declaraba que tenía actividad entre tres y seis meses al año, correspondiendo al 60 por ciento restante una situación de ocupación permanente. En suma, los resultados de las encuestas realizadas en 1926 y 1927 muestran una menor intermitencia en la demanda de la mano de obra en la industria del vestido, respecto de las verificaciones efectuadas en 1913 por el DNT. En alguna medida, este ejercicio comparativo estaría indicando un mejoramiento en la situación del empleo de los trabajadores a domicilio en la industria del vestido. De todas maneras, estas afirmaciones deben ser consideradas provisorias por no existir una absoluta correspondencia entre los rubros analizados y, por tratarse de segmentos de trabajadores acotados desde el punto de vista cuantitativo.

¹⁴¹ *Crónica Mensual del DNT*, N° 119, *op.cit.*

Conclusiones

Desde fines del Siglo XIX, y de modo más evidente en el transcurso de nuestro período de estudio, el Estado intervino en forma creciente en la esfera socio-laboral, a través de un conjunto de mecanismos que se inscribían en el proceso de surgimiento y evolución de la política laboral y social. En este nuevo contexto, se inscriben las primeras iniciativas en materia legislativa e institucional que expresaron una intencionalidad más intervencionista en cuanto a la resolución de los problemas suscitados en la esfera laboral. Sin embargo, a pesar de esta tendencia general, evidenciamos posturas diferentes entre quienes defendían la necesidad de la intervención del Estado, particularmente en algunos funcionarios del DNT se hicieron visibles ciertos matices en el momento de definir los límites de la ingerencia estatal.

En las discusiones parlamentarias y en los contenidos de las primeras leyes que regulaban las condiciones del trabajo femenino, y también en el caso de la legislación que reglamentó el trabajo a domicilio, actividad en la cual participaba una importante proporción de mujeres, observamos algunas constantes en cuanto a la visión que inspiró estas iniciativas, considerando que el énfasis principal estuvo puesto en la protección de la mujer en su rol de madre. Salvo escasas excepciones, a lo largo de estos años prevalece tanto en los sectores dominantes como en la opinión pública mayoritaria, incluido el movimiento obrero –a pesar de defender en sus discursos posturas contestatarias-, una concepción que considera al trabajo femenino como un “mal necesario”, inevitable en determinadas circunstancias de necesidad. La visión predominante asignaba una importancia prioritaria a la función reproductiva femenina, en consecuencia, resultaba indispensable la reglamentación con el objeto de “proteger” a la mujer, cuando tuviera la “necesidad” de realizar tareas fuera de su hogar. De modo que basándose en razones biológicas y morales, se marcaba una escisión entre la esfera doméstica y la extradoméstica, ubicando a la mujer en una situación de “inferioridad” relativa para su incorporación al mercado laboral. El objetivo de preservar la “salud física y moral” de las mujeres, tendiente a asegurar las tareas de procreación y reproducción de la futura fuerza de trabajo, aparecía como una competencia irrenunciable del Estado, quien debía regular las condiciones en que las trabajadoras desarrollarían sus actividades en la esfera extradoméstica.

En la perspectiva del movimiento obrero en relación al trabajo femenino, particularmente, en el caso del socialismo y del *sindicalismo*, aparecen algunos matices diferenciadores, y también similitudes. Dentro del socialismo no existió un discurso uniforme, prevaleciendo la idea de la necesaria “reglamentación”, que también reivindicaba el principio “igual salario por igual tarea” y se encuadraba en un enfoque que apuntaba a la “protección” de la mujer que participaba en el mercado laboral, privilegiando su rol en la esfera doméstica. No obstante, dentro del socialismo esta postura coexistió con otra perspectiva que defendía la participación femenina en el trabajo extradoméstico como requisito ineludible para alcanzar la emancipación integral.

Por su parte, el sindicalismo revolucionario cuestionó junto con las otras corrientes del movimiento obrero, la imagen prevaleciente en la sociedad de la época, que asignaba a la mujer una función prioritaria en el ámbito doméstico, complementando el rol preponderante del varón en la esfera pública. Sin desconocer la importancia de la maternidad, pensaban la “cuestión de la mujer” en su rol de productora en la fábrica o taller y en su condición de “explotada” por el régimen capitalista. En consonancia con esta propuesta discursiva, las mujeres eran convocadas insistentemente para que participaran en el fortalecimiento de la organización sindical. La “instrucción” laboral era considerado un requisito esencial que contribuiría a equiparar su situación con la de los varones, en el tránsito hacia la transformación radical de la sociedad. La defensa de este principio contribuyó a delinear más claramente la propuesta del sindicalismo revolucionario, en relación a las otras dos corrientes del movimiento obrero. A pesar de este discurso tan contundente, las prácticas gremiales y la organización sindical evidenciaron una presencia masculina dominante. En el momento de explicar la falta de participación femenina en los sindicatos, asomaban en sus discursos los estereotipos vinculados con las diferencias de género reflejando, al mismo tiempo, los vínculos de subordinación existentes, que contradecían los argumentos igualitarios desarrollados en el plano discursivo.

La política de inspiración reformista encarada por algunos referentes de los sectores gobernantes próximos al pensamiento liberal se expresaba en la iniciativa más importante de la primera década, la creación del Departamento Nacional del Trabajo en 1907. En líneas generales, la propuesta de constitución de este organismo estatal, le asignó funciones vinculadas con la recopilación de datos estadísticos sobre la situación de los trabajadores en las industrias, con el objetivo de organizar la información y reunir

los antecedentes necesarios para preparar la futura legislación del trabajo. La intensa conflictividad laboral registrada en el transcurso de estos años, seguramente fue un factor que incentivó una presencia más “activa” de la agencia estatal, acrecentando en los hechos su esfera de competencia, erigiéndose en forma gradual, aunque no sin contradicciones, como mediador en las frecuentes disputas que se suscitaban en las relaciones entre trabajo y capital.

La presidencia ejercida por Marco Avellaneda desde 1910, señaló el inicio de un estilo más decididamente intervencionista por parte del organismo estatal, que se continuará con la gestión de Julio B. Lezama, profundizándose a partir de la sanción en 1912 de la ley N° 8999, que reorganizaba su esfera de competencia, e introducía actividades de inspección y vigilancia, la constitución de consejos del trabajo con funciones de conciliación y arbitraje, y la creación del Registro Nacional de Colocaciones, con el objetivo de intervenir en el mercado laboral de la época. La ampliación de las atribuciones de la oficina estatal, expresaba una tendencia ya bastante generalizada para la época en la experiencia internacional. Existen algunos indicios que sugieren, en relación al diseño institucional definido en la nueva legislación de reorganización del DNT, cierta inspiración en la experiencia española, corporizada en el “Instituto de Reformas Sociales” de Madrid.

Con el cambio de siglo, en forma gradual los trabajadores y empleadores comenzaban a aceptar la utilización de instancias arbitrales para dirimir las diferencias suscitadas en las relaciones entre trabajo y capital, con el objetivo de prevenir el conflicto social. En este contexto surgían también las primeras iniciativas legislativas referidas al contrato colectivo de trabajo. Los dos principales proyectos de codificación de la legislación laboral elaborados en 1904 y 1921, respectivamente, planteaban la conveniencia de los contratos colectivos, como un mecanismo adecuado para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en la gran industria y, al mismo tiempo, prevenir el conflicto social.

En esta perspectiva, se inscribía la defensa de las funciones regulatorias del Estado en relación a las organizaciones sindicales, prescriptas en ambas piezas legislativas. En el Título dedicado a Asociaciones Profesionales, en ambos proyectos, se prescribían ciertos beneficios para los sindicatos que obtuvieran personería jurídica, entre los que se establecía la posibilidad de obtener sanción legal para las resoluciones emanadas de los acuerdos colectivos celebrados entre asociaciones obreras y patronales. Es decir, la figura del convenio colectivo aparecía estrechamente vinculada con la

organización sindical, con personería jurídica otorgada por el Estado. A pesar de que se elaboraron otras propuestas legislativas orientadas a fomentar el desarrollo de convenios colectivos en los conflictos suscitados en la esfera laboral, no alcanzaban todavía aprobación en nuestro período de estudio.

Además de alguna otra experiencia en materia de negociación colectiva, el conflicto protagonizado por los obreros gráficos en 1906, introdujo una novedad importante para la época, considerando que los acuerdos que dieron por finalizada la huelga, constituyeron el punto de partida para el establecimiento de mecanismos arbitrales con carácter estable durante algo más de una década. No obstante, a pesar de los avances importantes alcanzados con esta experiencia, el reconocimiento del sindicato como interlocutor válido en las negociaciones por parte del sector patronal, fue un proceso lento y atravesado por tensiones, concretándose recién hacia 1915, como resultado de mutuas concesiones. La postura del sector patronal de la industria gráfica, reflejaba una conducta bastante difundida en la época. En líneas generales, los sectores empleadores manifestaron una postura renuente a establecer negociaciones con organismos gremiales que no contaran con el reconocimiento legal del Estado, aspecto que tenía como contracara el renunciamento explícito por parte de los sindicatos a toda declaración que atentara contra el orden público o la propiedad privada de los medios de producción.

En relación a los comportamientos vigentes, a pesar de algunas excepciones restringidas a ciertos gremios y sectores productivos, predominaron relaciones laborales de carácter individual, carentes de estipulaciones previas. Además, existieron un conjunto de instancias regulatorias de las condiciones de trabajo y salarios que no pueden ser asimiladas a los acuerdos colectivos, considerando que se trataba de resoluciones emanadas en forma unilateral por parte de los empleadores, sin embargo, constituyeron antecedentes en la materia, considerando que brindaban al trabajador mayor grado de previsibilidad, tanto en el desarrollo de sus tareas, como en la percepción de sus ingresos. Nos referimos, particularmente, a los “reglamentos de fábrica o taller” y a los documentos elaborados en ocasión de las operaciones de colocación en las que intervenía el Registro Nacional de Colocaciones.

La vigencia desde 1918 de la Ley N° 10.550, que reglamentó el trabajo a domicilio, propició el desarrollo de discusiones salariales en el marco de comisiones paritarias, cuyas decisiones fijaban en forma obligatoria los salarios mínimos que regirían para toda la industria de la localidad. Los acuerdos alcanzados surgían a partir

del desarrollo de negociaciones colectivas. La vigencia de la nueva normativa requirió una ampliación de las funciones habituales del DNT, en relación a un conjunto de actividades involucradas en la conformación de las comisiones mixtas. De acuerdo con el cumplimiento de este objetivo, la agencia estatal tenía a su cargo la constitución de un “Registro de Asociaciones” que agrupaba a trabajadores y empleadores vinculados con el trabajo a domicilio. Además, le correspondía la vigilancia sobre el cumplimiento efectivo de la tarifa de salario establecida en los distintos ramos de la industria a domicilio por las comisiones respectivas.

La implementación de esta normativa determinó la constitución de comisiones de salarios en las industrias del vestido y del calzado, la información relevada da cuenta de su funcionamiento regular en el transcurso de nuestro período de estudio, a pesar de algunas discontinuidades. Asimismo, se observa también como tendencia general, la existencia de crecientes consensos en las discusiones salariales desarrolladas en el marco de las comisiones mixtas, en sectores en los que originalmente habían prevalecido posturas irreductibles, aspecto que es un indicador de los avances graduales pero sostenidos que venía experimentando la negociación colectiva regulada por el Estado.

La participación activa del DNT en la constitución de las comisiones mixtas encargadas de las deliberaciones salariales y en el contralor del cumplimiento posterior de sus resoluciones, reflejaron un avance importante en materia de relaciones colectivas de trabajo durante los años veinte, proyectando sus efectos también en la década siguiente. Asimismo, la intervención estatal en la fijación de la pauta salarial, preanunciaba una práctica que se profundizará en la década del treinta, alcanzando todo su desarrollo con el advenimiento del peronismo.

Algunas estimaciones realizadas a partir de las investigaciones del DNT nos permiten formular ciertas consideraciones, aunque provisorias, en relación a algunos de los efectos que la vigencia de la nueva normativa habría producido en los trabajadores a domicilio. En primer lugar, observamos que en relación a condiciones de salud e higiene en los lugares de trabajo y carga horaria, la implementación de la normativa parece haber favorecido cambios beneficiosos. En segundo término, en cuanto a los ingresos percibidos por los trabajadores, existen indicios que permiten suponer la no introducción de modificaciones significativas. Asimismo, pudimos inferir que el establecimiento de las tarifas de salarios a través de las comisiones mixtas, favoreció la

cristalización de las diferencias de género presentes en los ingresos percibidos por las mujeres y varones que se desempeñaban en fábricas, talleres o comercios.

La creación de una oficina estatal encargada de dirimir los conflictos producidos en el ámbito laboral, recopilando las diversas informaciones vinculadas con la situación particular de los trabajadores, fue un reclamo permanente del Partido Socialista, incluido en las enunciaciones de su programa mínimo. En este tema existieron ciertas coincidencias entre el socialismo y los sectores más próximos al reformismo dentro de la elite dirigente, aspecto que se refleja en las discusiones parlamentarias que precedieron a la creación del DNT. No obstante, la visión sustentada por el socialismo defendía un rol más claramente intervencionista por parte del organismo estatal, incluyendo tareas de inspección y vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral, principio defendido activamente por Alfredo L. Palacios en el Congreso.

Por su parte, los dirigentes que se identificaban con el sindicalismo, frente a la creación de la oficina estatal, insistieron en la defensa de la acción autónoma de los trabajadores y en su abierta oposición a toda forma de ingerencia estatal en la vida sindical. Asimismo, desde su etapa originaria manifestaron una posición contraria al desarrollo de las prácticas arbitrales, al otorgamiento de la personería jurídica y a los contratos colectivos de trabajo. Sin embargo, las prácticas gremiales propiciadas por dirigentes próximos a esta corriente ideológica, favorecieron el desarrollo de la negociación colectiva que contó con la participación activa del Estado y del DNT como mediador. Esta realidad se visualiza, particularmente, en el sector transportes, – marítimos y ferroviarios- conducido por dirigentes próximos al ideario *sindicalista*. No es casual que este sector figurara entre los primeros gremios que se rigieron por contrato colectivo de trabajo antes de 1930.

El Registro Nacional de Colocaciones iniciaba sus actividades en agosto de 1913, con el objetivo aproximar la oferta y demanda de mano de obra, y profundizar el contralor sobre las agencias privadas. La colocación obrera aparece como preocupación temprana del poder político en Argentina, ya en la década de 1870, ligada a la necesidad de distribuir acertadamente la población trabajadora, aumentando la oferta de mano de obra y, al mismo tiempo, contrarrestando el accionar muchas veces fraudulento de las agencias privadas de colocaciones. El énfasis manifestado en facilitar la colocación y el traslado de los inmigrantes, se relacionó con la necesidad de fomentar el aumento de la población en determinadas zonas del territorio nacional, demandantes de mano de obra para el desarrollo de las actividades rurales. Asimismo, esta preocupación, en buena

medida, era expresión de los marcados desequilibrios poblacionales y regionales que caracterizaron el esquema de desarrollo económico estructurado en Argentina, vinculado con la producción primaria destinada a la exportación.

A partir de la segunda década del Siglo XX, el poder político volvía a ocuparse de las colocaciones, aunque en esta oportunidad el objetivo de mejorar la distribución de la población obrera, asegurando la provisión de la mano de obra requerida para las tareas rurales, presente también en la primera iniciativa, apuntaba a la disminución de los riesgos del paro forzoso, problema que afectaba a importantes sectores de trabajadores, incluidos nativos y extranjeros. A partir de entonces, coexistirán dos oficinas estatales en materia de colocaciones, quedando como cuestión pendiente, constituir un sistema integrado y centralizado de instituciones públicas dedicadas a la colocación de trabajadores con alcance nacional.

El fenómeno de la desocupación se manifestaba con diferente intensidad y duración de acuerdo con el sector productivo al que perteneciera el trabajador. La ciudad de Buenos Aires, principal proveedora de brazos para la cosecha, se convertía en la localidad con mayor desocupación una vez finalizada. La redistribución de brazos entre la ciudad y el campo no operaba en forma automática. Esta situación tendía a reproducirse en el interior del mercado laboral urbano, contribuyendo a una prolongación del período de búsqueda de un nuevo empleo. Existía una opinión bastante generalizada en la época, que señalaba la existencia de una deficiente distribución de brazos, reflejo de los acentuados desequilibrios demográficos y regionales prevalecientes, como un aspecto que dificultaba una mayor proximidad entre oferentes y demandantes de empleo, prolongando las situaciones de inactividad forzosa. De acuerdo con la evidencia empírica, la ausencia de un adecuado sistema de información en materia de colocaciones, era un factor adicional que contribuía a acentuar la escasa adecuación entre oferta y demanda de mano de obra. En este sentido, la falta de controles adecuados por parte de los poderes públicos, de las operaciones de colocación tramitadas por las agencias privadas que funcionaban en el ámbito de la Capital Federal, facilitaba la comisión de numerosas irregularidades, dificultando aún más la búsqueda de un nuevo empleo por parte de los trabajadores desocupados.

Además, otros factores adicionales favorecían la existencia del paro forzoso, por una lado, el carácter estacional que prevalecía en la demanda de mano de obra en una importante proporción de las actividades productivas, siendo las de mayor importancia aquellas desarrolladas en el ámbito rural, por el otro, la acentuada transitoriedad en la

mayoría de las ocupaciones, también se reflejaba en las formas de contratación de la mano de obra, en las que predominaban los empleos de corta duración.

La necesidad de resolver la problemática del paro forzoso comenzó a plantearse, fundamentalmente, con el cambio de siglo, a partir de la nueva tendencia observada en el funcionamiento del mercado de trabajo, que comenzaba a mostrar signos de deterioro en cuanto a los niveles de la ocupación. Desde la segunda década, se percibe en diversos actores –gobierno, parlamento, partidos de oposición- un creciente interés por conocer las proporciones reales de este nuevo fenómeno social, generándose frecuentes discusiones en torno de los mecanismos más adecuados de lucha contra el crecimiento de la desocupación.

Los desequilibrios que caracterizaban el funcionamiento del mercado laboral, dificultaron en no pocas ocasiones la provisión de mano de obra, fundamentalmente, para las tareas de recolección de las cosechas. En este contexto se crea el RNC, organismo que tuvo como objetivo prioritario poner en contacto la oferta con la demanda de trabajo, entre el ámbito urbano y el rural, y en el interior mismo de la ciudad de Buenos Aires. En los primeros años de su funcionamiento, intervino con bastante eficacia en el mercado laboral de la época. Además, la iniciativa de diseñar e implementar un plan de distribución de braceros en las localidades del interior amplió su participación en la intermediación laboral. La evidencia empírica analizada sugiere una intervención activa del Registro, orientada al diseño de una adecuada estrategia tendiente a la regularización de la distribución de los braceros para la cosecha, a pesar de las carencias presupuestarias.

Por otra parte, el hecho de ofrecer información certera sobre oferta y demanda de mano de obra, contribuyó a brindar mayor grado de transparencia en el mercado laboral de la época, al mismo tiempo, que acrecentó el nivel de credibilidad en relación a su accionar, favoreciendo una mayor concurrencia por parte de trabajadores y empleadores. Se advierte, además, cierta formación técnica por parte de quien conducía el organismo. A pesar de los rasgos positivos señalados en relación al perfil de intervención, las restricciones presupuestarias que acompañaron su trayectoria, particularmente visible en los años veinte, constituyeron una severa limitación.

Asimismo, la aparición, desde aproximadamente, mediados de la segunda década de un nuevo problema social -el desempleo masivo-, contribuyó a patentizar más claramente en los sectores ligados a la elite dirigente la legitimidad de los reclamos sociales. Al mismo tiempo, la crisis económica apresuró la necesidad de dar solución a

problemas sociales acuciantes, acelerándose los consensos en cuanto a la necesidad de que el Estado intervenga más activamente. Esta nueva realidad promovió una mayor participación del DNT, a través de la intervención del RNC en el mercado laboral de la época.

De acuerdo con las informaciones estadísticas que provenían de la agencia estatal, de manera más evidente a partir de 1914, se observa un decrecimiento relativo en el conjunto de las colocaciones registradas en el ámbito público y privado. A pesar de cierta tendencia global al decrecimiento relativo en el conjunto de las colocaciones, más evidente a partir de 1914, debido a un conjunto de razones; sin embargo, el organismo oficial, con algunas oscilaciones, mostró un crecimiento en su participación en la intermediación laboral, en detrimento de las agencias privadas. A partir del año 1918, el Registro lograba superar el número de las operaciones realizadas por el conjunto de las agencias privadas, situación que se mantuvo en los años siguientes, en un valor promedio cercano al 55 por ciento. No obstante, debemos observar estos resultados con cierta cautela considerando que no dispusimos de información que diera cuenta del conjunto de las colocaciones realizadas en el mercado de trabajo de la época, aspecto que iluminaría sobre la importancia real de la intermediación laboral desarrollada por la agencia estatal.

De acuerdo con la información relevada, resulta bastante evidente que los agencieros privados preferían retacear la información sobre las operaciones de colocación realizadas, a partir de la puesta en marcha de la oficina estatal. El ocultamiento de los datos reales, probablemente, se fundara en temores a posibles aumentos impositivos o al establecimiento de mayores contralores, o a ambas cuestiones. De acuerdo con esta evidencia, es bastante probable que una proporción significativa del mercado de intermediación laboral de la época, se realizara a través de un conjunto de dispositivos informales, que escapaban al contralor desarrollado por el registro público. El crecimiento de la informalidad en el sector privado, fue más notable a partir de la implementación por parte del gobierno nacional a mediados de los años veinte, de una nueva disposición que elevaba considerablemente el valor de las patentes anuales que debían abonar las oficinas privadas inscriptas en el Registro.

Desde el punto de vista de la composición sectorial en relación al conjunto de las colocaciones realizadas, se observó una disminución notable en la participación de las actividades primarias en 1934 respecto de 1914, y un aumento relativo en las actividades industriales. Sin duda los cambios operados en la estructura productiva del

país a lo largo de estos años, con un crecimiento de la participación de la mano de obra en el sector industrial, explican en buena medida la sensible disminución cuantitativa registrada en las colocaciones vinculadas con las tareas rurales.

En líneas generales, existió una notable continuidad en el diseño institucional del RNC, particularmente, observable en los criterios que orientaron su organización interna y en cuanto a la dotación de su personal. La renovación de la conducción del DNT, surgida a partir del advenimiento del gobierno de facto en 1930, marcó una nueva tónica, considerando que en la etapa anterior un conjunto de funcionarios estables daban cierta continuidad a la institución, con relativa independencia de los cambios políticos. Además, la nueva gestión evidenció algunas modificaciones respecto de las prácticas vigentes en los años veinte, en dos sentidos; por una parte, reflejó un sesgo más represivo en el contralor de las agencias privadas y, por la otra, realizó un cuestionamiento explícito al accionar de la conducción anterior. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, el encuadre jurídico vigente desde 1913, en parte, ampliado en 1915, con la reglamentación de las leyes N° 9148 y 9661, se mantuvo sin mayores modificaciones.

Fuentes y Bibliografía

Fuentes

1. Conferencias

Gabriela Laperrière de Coni, “Sobre la Paz”, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1901. Conferencia pronunciada el 22 de abril de 1901, en la Sala: “Operai italiani” (Prólogo: discurso del Dr. Ernesto Quesada).

José Canalejas y Méndez, “La cuestión obrera en España”, en *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, Año XXI, Tomo I, N° 1-2, enero-febrero de 1904. Discurso pronunciado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España en 1903.

Ernesto Quesada, “El problema nacional obrero y la ciencia económica”, Archivos de Pedagogía y ciencias afines, La Plata, 1907. Conferencia inaugural del curso de economía política, pronunciada el 19 de marzo de 1907.

-----, “La cuestión obrera y su estudio universitario”. Conferencia pronunciada el 9 de junio de 1907, en la Biblioteca de La Plata, en *BDNT*, N° 1, junio 30 de 1907.

-----, “La teoría y la práctica en la cuestión obrera”, Ed. Arnoldo Moen y Hermano, Buenos Aires, 1908. Conferencia pronunciada el 2 de mayo de 1908 en la Facultad de Filosofía y Letras.

Adolfo Posada, “La República Argentina desde el punto de vista agrícola”. Conferencia pronunciada el 12 de marzo de 1911, en la Asociación de Agricultores de España, en *BDNT*, N° 18, setiembre 30 de 1911.

2. Publicaciones estatales

Diarios de sesiones de las Cámaras Legislativas Nacionales

Boletín del Departamento Nacional del Trabajo

Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo

Memorias del Ministerio del Interior

3. Folletos Gremiales

Castro y García Balsas, “Críticas al proyecto González. Ley Nacional del Trabajo”, ed. Aurora, Buenos Aires, 1907.

Gabriela Laperrière de Coni, “A las obreras. Consideraciones sobre nuestra labor”, Biblioteca de Propaganda, IX, Imp. y Lit. de C. Gallarini, Buenos Aires, 1903.

Federación Obrera Regional Argentina. Acuerdos. Resoluciones y Declaraciones. Congresos Celebrados desde 1901 a 1906, Consejo Federal, Buenos Aires, 1908.

Emilio Troise , “Capacidad revolucionaria de la clase obrera. Sindicato y partido”, editado por el Sindicato Obreros Ebanistas, Similares y Anexos, Buenos Aires, 1921.

Julio A. Arraga, “El sindicalismo. Los partidos políticos y las sectas”, Biblioteca de La Acción Obrera, vol. IV, Buenos Aires, 1918.

Julio A. Arraga, “Nociones del sindicalismo”, Biblioteca de La Acción Obrera, vol. I, Buenos Aires, 1918.

4. Material Censal

Tercer Censo Nacional de la República Argentina (1914)

Censo Industrial (1913)

5. Periódicos y revistas

Boletín del Museo Social Argentino

Boletín mensual de la Unión Industrial Argentina

La Nación

La Prensa

La Razón

Revista Argentina de Ciencias Políticas

Revista de Ciencias Económicas

Revista de Economía Argentina

La Epoca

Hechos e Ideas

6. Prensa Obrera

Bandera Proletaria. Periódico de la USA

La Protesta

La Vanguardia

La Acción Socialista

La Acción Obrera. Periódico semanal de la FORA

La Organización Obrera

Periódico de la CGT (*Boletín*)

7. Publicaciones de especialistas y referentes políticos

Bunge, Alejandro, “La desocupación en la Argentina. Actual crisis del trabajo”, en rev. *Estudios*, Año VI, enero-junio de 1917, Buenos Aires, pp. 81-100.

Carbonell, Cayetano, **Orden y Trabajo**, 2 vols., Librería Nacional J. Lajouanne y Cía. Libreros Editores, Bs.As., 1910.

Bialet Massé, Juan **Informe sobre el estado de la clase obrera**, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, 2 vols.

Ingenieros, José, **Sociología Argentina**, ed. Hyspamérica, quinta edición, Bs.As., 1988.

Justo, Juan B, **Teoría y práctica de la historia**, Lotito y Barberis, Editores, Buenos Aires, 1909.

-----, **La obra parlamentaria del Diputado socialista por la Capital Juan B. Justo, mayo 1912- abril 1913**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1913.

Lessona, Carlos, “El contrato colectivo de trabajo”, en *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, Año XXI, Tomo I, N° 1-2, enero-febrero de 1904.

Moret, Carlos, *Leyes del Trabajo*, Editorial “La Vanguardia”, 6° edición, Buenos Aires, (sin datos sobre fecha de edición).

Palacios, Alfredo L., **Acción parlamentaria del diputado socialista Alfredo L. Palacios, mayo de 1912 – abril de 1913**, Ed. La Vanguardia, Buenos Aires, 1913.

Ruso, Alejandro, **Política Social**, Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía., Buenos Aires, 1918.

Unsain, Alejandro M., “La legislación del trabajo y la de seguros sociales”, en *Rev. Derecho del Trabajo*, Tomo II, Buenos Aires, 1942.

-----, “Legislación Nacional”, en *Rev. Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1943

-----, **Ordenamiento de las leyes obreras argentinas**, Editorial Losada, Buenos Aires, 1947.

8. Tesis

Víctor Alcorta: *El Departamento Nacional del Trabajo. Su carácter y su acción*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1913.

Gandolfo Herrera, Angel: *Contrato Colectivo de Trabajo y Sindicatos Profesionales*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1913.

Katzenelson, Horacio I: *El Trabajo a Domicilio*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1919.

Pérez, Felipe S.: *La explotación del Trabajo a Domicilio*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1913.

Riguera, Ricardo: *El Contrato Colectivo de Trabajo*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1926.

Serra, Raúl Alberto, *Implantación del seguro de desempleo en la República Argentina*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Rosario, 1957.

Solari, Esteban Ambrosio: *El Trabajo a Domicilio*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1919.

Terán Linares, Dalmiro: *El Trabajo a Domicilio*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1919.

Bibliografía general y específica

Abad de Santillán, Diego, **La FORA: Ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en Argentina**, Ed. Nervio, Buenos Aires, 1933.

Adelman, Jeremy, “Union and the Limits of Contracts: The Syndicalists in the Port of Buenos Aires, 1911-1921”, Department of History, University of Essex (mimeo).

-----, “El Partido Socialista Argentino”, en Mirta Z. Lobato (comp.), **El progreso, la modernización y sus límites (1880 – 1916)**, Ed. Sudamericana, Tomo V, Buenos Aires, 2000.

Arcondo, Aníbal, “El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación”, en rev. *Desarrollo Económico*, N° 79, v. 20, (octubre- diciembre 1980), pp. 351 a 381.

Armagno Cosentino, José, **Carolina Muzzili**, CEAL, N° 75, 1984.

Armus, Diego, (comp.) **Mundo urbano y cultura popular. Estudios de la Historia Social Argentina**, ed. Sudamericana, 1990.

Ashford, Douglas E., **La aparición de los Estados de Bienestar**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

Auza, Néstor Tomás, “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo 1907-1912”, en *Revista de Historia del Derecho*, n° 15, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1987.

-----, “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925”, en *Revista de Historia del Derecho*, n° 17, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1989.

Badoza, Silvia, “Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica. Un estudio de caso: Ortega y Radaelli (1901-1921)”, en *Secuencia*, nueva época, Revista de Historia y Ciencias Sociales, n° 50, mayo-agosto 2001.

-----, “Skilled Work and Labour Careers in the Argentine printing Industry, 1880-1930”, in Mitch, David, Brown, J. and Van Leeuwen, Marco H.D., **Origins of the Modern Career**, Ed. Ashgate, England, 2004, Chapter 8, pp. 164 a 187.

Barrancos, Dora, Cultura y educación en el temprano sindicalismo revolucionario, en *Anuario*, n° 14, Facultad de Humanidades y Artes- Universidad Nacional de Rosario, segunda época, 1989-90.

-----, *Anarquismo, Educación y Costumbres en la Argentina de principios de siglo*, Editorial Contrapunto, Buenos Aires, 1990.

-----, *¿Mujeres comunicadas? Las trabajadoras telefónicas en las décadas 1930-1940*, en VV AA, **Temas de mujeres. Perspectiva de Género**, Universidad de Tucumán, 1998.

-----, *Vida íntima, escándalo público: Las telefonistas en las décadas 1930 y 1940*, en **Mujeres en Escena**, V Jornadas de Historia de las Mujeres y Estudios de Género, Santa Rosa, 2000.

Béjar, María Dolores, *El gobierno de Manuel Fresco. Entre la justicia social y el fraude patriótico*, en **Cuadernos del CISH**, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, año II, n° 2/3, segundo semestre, 1997.

Bertolo, Maricel, “El sindicalismo revolucionario en una etapa de transición (1910-1916)”, en rev. **Estudios Sociales**, Publicación de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Primer Semestre, 1993, n° 4.

-----, “El sindicalismo revolucionario y el Estado (1904-1922)”, en **Cuadernos del Ciesal**, Año I, n°1, 1993.

-----, **Una propuesta gremial alternativa: el sindicalismo revolucionario (1904-1916)**, CEAL, Buenos Aires, 1993, N° 442.

-----, “Estado y movimiento obrero frente al problema de la desocupación (1904-1917)”, en **Avances del Cesor**, Año I, N°1, segundo semestre de 1998.

Bilsky, Edgardo, “La difusión de la pensée de Sorel et le Syndicalisme Revolutionnaire en Argentina”, en *Actes Colloque Sorel*, París, 1982.

-----, **La Semana Trágica**, CEAL, Buenos Aires, 1984.

-----, **La F.O.R.A. y el movimiento obrero (1900-1919)** (Tomo I y II), CEAL, Buenos Aires, 1985, n° 97 y 98.

-----, “Esbozo de historia del movimiento obrero argentino: desde sus orígenes hasta el advenimiento del peronismo”, en **Cuadernos Simón Rodríguez**, Ed. Biblos, n° 3, Buenos Aires (sin datos sobre fecha de publicación).

Birgin, Haydee (comp.), **Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo**, Biblos, Buenos Aires, 2000, “Introducción”, pp. 9 a 23.

Bitrán, Rafael y Schneider, Alejandro, “Coerción y consenso: La política obrera de Manuel Fresco. 1936-1940”, en Ansaldi, Waldo; Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José, **Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945**, ed. Biblos, Buenos Aires, 1993.

Bock, Gisela y Thane, Pat (eds.) **Maternidad y políticas de género. La mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950**, Cátedra, Madrid, 1991.

Bock, Gisela, “La historia de las mujeres y la historia del género: aspectos de un debate internacional”, en *Historia Social*, N° 9, Valencia, 1991, pp. 55 a 78.

Botana, Natalio, **La libertad política y su historia**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1991.

Camarero, Hernán y Schneider, Alejandro, **La polémica Penelón-Marotta. Marxismo y sindicalismo soreliano, 1912-1918**, CEAL, Buenos Aires, 1991, N° 326.

Cantard, Albor Angel, “Trabajo a Domicilio”, en *Revista de Derecho Laboral*, N°2, Rubinzal – Culzoni editores, Buenos Aires, 2003.

Carreras, Sandra, “Hay que salvar en la cuna el porvenir de la patria en peligro. Infancia y cuestión social en Argentina (1870-1920)”, en Bárbara Pott Last, Sandra Carreras (eds.), **Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y Jóvenes en América Latina (siglos XIX y XX)**, Biblioteca Iberoamericana – Vervuert, Berlín, 2005, pp. 143 a 172.

Castel, Roberto, **La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado**, Paidós, Buenos Aires, 1997.

Ciria, Alberto, **Georges Sorel**, CEAL, Buenos Aires, 1993.

Cornblit, Oscar E., Ezequiel Gallo y Alfredo A. O’Connell, “La generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias”, en AAVV, **Argentina, sociedad de masas**, Eudeba, Buenos Aires, 1965 (3° edición).

Cortés Conde, Roberto, **El progreso argentino (1880-1914)**, Ed. Sudamericana, 1979.

-----, **La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)**, Ed. Sudamericana – Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1997.

Collado, Patricia, “Capital y trabajo: un irreconciliable antagonismo”, en Biagini, Hugo y Roig, Arturo (dir), **El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX. Identidad, Utopía, Integración (1900-1930)**, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2004.

Conway, Jill K., Bourque, Susan C. y Scott, Joan, “El concepto de género”, en Marta Lamas (comp.), **El género: La construcción cultural de la diferencia sexual**, PUEG, México, 1996, pp.21 a 33.

Cortés Conde, Roberto, **El progreso argentino. 1880-1914**, Sudamericana, Buenos Aires, 1979.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos Médico sociales*, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales – Asociación Médica de Rosario, Septiembre – Diciembre 1993, N° 65 – 66.

-----, “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990”, en *Estudios del Trabajo*, N° 1, primer semestre de 1991, pp. 21 a 46.

Del Campo, Hugo, **Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable**, Clacso, Buenos Aires, 1983.

-----, **El “sindicalismo revolucionario” (1905-1945)** (selección de textos), CEAL, Buenos Aires, 1986, n°160.

Devoto, Fernando, “Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año IV, N° 11, 1989, pp. 135 – 158.

-----, **Historia de la inmigración**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2003.

Díaz Alejandro, Carlos, **Ensayos sobre la historia económica argentina**. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

Di Tella, Guido y Zymelman, Miguel, **Las etapas del desarrollo económico argentino**, ed. Eudeba, Buenos Aires, 1967.

Dolléans, Edouard, **Historia del movimiento obrero (1871-1920)**, Tomo II, Eudeba, 1957.

Falcón, Ricardo, **Los orígenes del movimiento obrero (1857-1899)**, CEAL, Buenos Aires, 1984.

-----, **El mundo del trabajo urbano (1890-1914)**, CEAL, Buenos Aires, 1986.

-----, “Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1880-1912)”, en *Anuario*, N° 12, Fac. Humanidades y Artes – Universidad Nacional de Rosario, 1986/7.

-----, “La relación Estado-Sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en *Estudios Sociales*, Año VI, primer semestre, 1996.

----- y Monserrat, Alejandra, “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo 6, **Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)**, ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

Farge, Arlette, “La historia de las mujeres. Cultura y poder de las mujeres: ensayo de historiografía”, en *Historia Social*, N° 9, Valencia, 1991, pp. 79 a 102.

Feijóo, María del Carmen, “Las luchas feministas”, *Todo es Historia*, N° 128, enero de 1978.

-----, “Gabriela Coni: la lucha feminista”, *Todo es Historia*, N° 175, diciembre de 1981.

-----, “La mujer en la historia argentina”, *Todo es Historia*, N° 183, agosto de 1983.

-----, “Las trabajadoras porteñas a comienzos de siglo”, en Diego Armus (comp.), *Mundo urbano y cultura popular*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990, pp. 281 a 311.

Fernández, Manuel, **La Unión Ferroviaria a través del tiempo. 1922-1947**, Buenos Aires, Talleres Gráficos Dordoni Hnos., 1948.

Ferrer, Aldo, **La economía argentina**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

Flier, Patricia, “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en PANETTIERI, José, **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 119 a 154.

Galer, Julio, “La Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (1919-1940)”, en *Estudios*, Revista del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, julio 1997-junio 1998, pp. 103 a 116.

Garguín, Enrique, “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en José Panettierri, **Argentina: Trabajadores entre dos guerras...**, *op.cit.*, pp. 87 a 117.

Gaudio, Ricardo y Pilone, Jorge, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935,1943”, en **Desarrollo Económico**, Vol. 23, N° 90, Buenos Aires, julio-septiembre de 1983.

-----, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, en **Desarrollo Económico**, vol. 24, N° 94, Buenos Aires, julio-septiembre de 1984.

Godio, Julio, **El movimiento obrero argentino (1870-1910). Socialismo, anarquismo y sindicalismo**, ed. Legasa, Buenos Aires, 1987.

-----, **El movimiento obrero argentino (1910-1930). Socialismo, anarquismo y sindicalismo**, Ed. Legasa, Buenos Aires, 1988.

González Bollo, Hernán, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero: **El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población siglo XIX-XX**, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires, 2004.

Gordillo, Mónica B., **El movimiento obrero ferroviario desde el interior del país (1916-1922)**, CEAL, Buenos Aires, 1988, N° 227.

-----, **La Fraternidad en el movimiento obrero: un modelo especial de relación (1916-1922)**, CEAL, N° 20, Buenos Aires, 1988 (Colección: Conflictos y procesos de la Historia Argentina Contemporánea).

Grosso, Juan Carlos, “Los problemas económicos y sociales y la respuesta social en el gobierno (1916-1930)”, en AAVV, **El radicalismo**, Ediciones Cepe, Buenos Aires, 3° edición, junio de 1974.

Gutiérrez, Leandro H. y Romero, Luis Alberto, **Sectores populares. Cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra**, ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

Halperin Donghi, Tulio, “Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930)”, en **Desarrollo Económico**, vol 24, N° 95, Buenos Aires, octubre-diciembre, 1984.

-----, “¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)”, en **El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1987. .

Hirata, Helena y Kegoat, Daniel, **La división sexual del trabajo. Permanencia y cambio**, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, CEM, Piette (Conicet), 1997.

Horowitz, Joel, “Ideologías sindicales y políticas estatales en la Argentina, 1930-1943”, en **Desarrollo Económico**, V.24, N° 94, julio-septiembre, 1984.

-----, “Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una elite obrera”, en **Desarrollo Económico**, Vol. 25, octubre-diciembre 1985, N° 99, pp. 421 a 445.

-----, “El impacto de las tradiciones sindicales anteriores a 1943 en el peronismo”, en Juan Carlos Torre (comp.), **La formación del sindicalismo peronista**, Legasa, Buenos Aires, 1988.

-----, “When Argentine Employers and Workers Agreed: Opposition to a Government Pension Plan in 1923 and 1924”, Paper Prepared for the **XIX International Congress of the Latin American Studies Association**, Washington, September, 1995.

Iscaro, Rubens, **Historia del movimiento sindical argentino**, (2 vols.), Ed. Fundamentos, Buenos Aires, 1973.

Isuani, Ernesto A., **Los orígenes conflictivos de la seguridad social**, N° 129, CEAL, Buenos Aires, 1985.

-----, “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”, en Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio, **El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis**, Buenos Aires, Miño y Dávila/ Ciepp, 1991.

Jelin, Elizabeth y Feijoo, María del Carmen, **Trabajo y familia en el ciclo de vida femenino; el caso de los sectores populares de Buenos Aires**, Estudios CEDES, 1984.

Korzeniewicz, Roberto P., “Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943”, en *Rev. Desarrollo Económico*, N° 131, Vol. 33, octubre-diciembre de 1993.

Lamas, Marta, “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría “género””, en Marta Lamas (comp.), **El género...op.cit.**, pp. 327 a 366.

Llach, Juan José, **La Argentina que no fue**, Ediciones del IDES, 1985, Tomos I y II.

Lobato, Mirta y Suriano, Juan, “Trabajadores y movimiento obrero: entre la crisis y la profesionalización del historiador”, en **Entrepassados**. *Rev. de Historia*, Año III, N° 4/5, 1993.

-----, “Historia del trabajo y de los trabajadores en la Argentina: Aproximaciones a su historiografía”, en Marta Panaia (comp.), **Trabajo y empleo. Un abordaje interdisciplinario**, Eudeba, 1996.

-----, “El estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en *Estudios Sociales*, N° 12, primer semestre de 1997.

-----, “Repensar la cuestión social”, en **Cuadernos del Ciesal**, Publicación del Centro Interdisciplinario de estudios sociales argentinos y latinoamericanos – Universidad Nacional de Rosario, Año 6, N° 6 – 7, 1999/2000.

-----, “Entre la protección y la exclusión: discurso maternal y protección de la mujer obrera en Argentina, 1890-1934”, en Suriano, Juan (comp.) **La cuestión social en Argentina (1870-1943)**, Ed. La Colmena, Buenos Aires, 2000, pp. 245 a 274.

-----, “Lenguaje Laboral y de género. Primera mitad del siglo XX”, en Gil Lozano, Fernanda, Pita, Valeria Silvina e Ini, María Gabriela (directoras), **Historia de las mujeres en la Argentina. SigloXX**, Editorial Taurus, Bs.As., 2000, (vol. II).

-----, “El Estado y el trabajo femenino: el Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel Lvovich y Suriano, Juan, **Las políticas sociales argentinas en perspectiva histórica**, ed. Prometeo, Buenos Aires, 2006, pp. 27 a 45.

-----, **Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960**, EDHASA, Buenos Aires, mayo de 2007.

Marotta, Sebastián, **Movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo**, Ed. Lacio, Buenos Aires, 1960.

Marshall, Adriana y Perelman, Laura, “Estructura de la negociación colectiva: ¿avanzó la descentralización en los años noventa?”, en *Rev. Estudios del Trabajo*, N° 23, enero/junio de 2002, pp. 3 a 31.

Matsushita, Hiroschi, **Movimiento Obrero Argentino. 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo**, Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1983.

Mercado, Matilde, **La primera ley de trabajo femenino. La mujer obrera (1890-1910)**, CEAL, Buenos Aires, 1988.

-----, “La división sexual del trabajo: permanencias y cambios”, en Haydée Birgin (comp.), **Ley, Mercado y Discriminación, ...op.cit.**

Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos, **Estudios sobre los orígenes del peronismo**, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.

Mustapic, Ana María, “Conflictos institucionales durante el Primer Gobierno Radical: 1916-1922”, en Rev. *Desarrollo Económico*, v. 24, Nº 93, abril-junio, 1984.

Nari, Marcela, “El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921”, en Lidia Knecher y Marta Panaia (comp.), **La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina**, CEAL, Buenos Aires, 1994.

Nash, Mary, “Dos décadas de historia de las mujeres en España: una reconsideración”, en *Historia Social*, nº 9, Valencia, 1991, pp.137 a 161.

Novick, Susana, **Estado y políticas sociales**, CEAL, Buenos Aires, 1992.

Oddone, Jacinto, **Gremialismo proletario argentino**, ed. Libera, Buenos Aires, 1975.

-----, **Historia del socialismo argentino**, 2 vols., CEAL, Vol. I, Nº 4, 1983; vol. II, Nº 13, 1983.

Offe, Claus, **Contradicciones en el Estado de Bienestar**, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

Offen, Karen, “Definir el feminismo: un análisis histórico comparativo”, en *Historia Social*, nº 9, Valencia, 1991, pág. 103 a 136.

Oszlak, Oscar, *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, CEDES, Buenos Aires, vol. 1, Nº 3, 1978.

-----, **La formación del Estado Argentino**, Ed. De Belgrano, Buenos Aires, 1982.

Palacio, Juan Manuel, “La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo 6, **Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

------(comp.), **La política social en la Argentina. Historia y memoria institucional**, Prometeo, Buenos Aires, 2004.

Panettieri, José, **Los trabajadores**, Editorial Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1967.

- , **Las primeras leyes obreras**, CEAL, Buenos Aires, 1984.
- , **Ayer y hoy: Desocupación y subocupación**, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.
- , “A manera de introducción: Ciclo económico, comercio exterior y mercado de trabajo”, en Panettieri, José, **Argentina: Trabajadores entre dos...**, *op.cit.*, pp. 11 a 30.
- Persello, Ana Virginia, “Liberalismo y democracia en el pensamiento radical. Hechos e ideas 1935-40”, en *Anuario*, N° 14, Facultad de Humanidades y Artes – Universidad Nacional de Rosario, Segunda época, 1989/90.
- Pianetto, Ofelia, “Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina. 1890-1922”, en *Desarrollo Económico*, V. 24, N° 94, Buenos Aires, julio-septiembre 1984.
- Piñeiro, Alberto Gabriel, “El radicalismo social moderno: Hechos e Ideas. 1935-1941”, en Ansaldi, Waldo; Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José, **Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945**, ed. Biblos, Buenos Aires, 1993.
- Prieto, Agustina, “Prolegómenos de la legislación social argentina: la obra de Juan Bialek Massé”, en Daniel Lvovich y Juan Suriano, **Las políticas sociales en perspectiva histórica...**, *op.cit.*, pp. 47 a 64.
- Recalde, Héctor, **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social**, CEAL, Buenos Aires, 1991.
- Rocchi, Fernando, “En busca del empresario perdido: Los industriales argentino y las tesis de Jorge Federico Sábato”, en *Entrepasados*. Revista de Historia, Año V, N° 10, Buenos Aires, comienzos de 1996.
- , “Concentración de capital, concentración de mujeres. Industria y trabajo femenino en Buenos Aires, 1890-1930”, en Fernanda Gil Lozano, Valeria Silvina Pita y María Gabriela Ini (Directoras), **Historia de las mujeres en la Argentina...**, *op.cit.*
- Rock, David, **El radicalismo argentino, 1890-1930**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
- Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto, **Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1990, 2° etapa: 1852 – 1930.
- Romero, Luis Alberto, **Breve Historia Contemporánea de la Argentina**, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996.
- Rosanvallon, Pierre, **La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia**, ed. Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Sábato, Hilda y Romero, Luis Alberto, **Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado, 1850-1880**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992.

Salvatore, Ricardo, “Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social obrera en Argentina”, en Juan Suriano (comp.), **La cuestión social en Argentina, 1870-1943**, La Colmena, Buenos Aires, 2000.

Schvarzer, Jorge, **Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina**, Cisea – Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.

Scott, Joan W., “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Marta Lamas (comp.), **El género..., op.cit.**, pp. 265 a 302.

Sidicaro, Ricardo, **La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación. 1909-1989**, ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

-----, *Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)*, en Ansaldi, Waldo; Pucciarelli, A. y Villarruel, J.C. (ed.), **Representaciones inconclusas. La crisis, los actores y los discursos de la memoria 1912-1946**, Biblos, Buenos Aires, 1995.

Solomonoff, Jorge N., **Ideologías del movimiento obrero y conflicto social. De la Organización Nacional hasta la Primera Guerra Mundial**, Ed. Tupac, Buenos Aires, 1988.

Soprano, Germán F., “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina. 1907-1943”, en José Panettieri (comp.) **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. 31 a 53.

Sosa de Newton, Lily, **Diccionario biográfico de Mujeres Argentinas**, Plus Ultra, Buenos Aires, 1986.

Spalding, Hobart, **La clase trabajadora argentina. Documentos para su historia, 1890-1912**, Galerna, Buenos Aires, 1970.

Suriano, Juan, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, en *Anuario*, N° 14, Fac. Humanidades y Artes – Universidad Nacional de Rosario, 1989-90.

-----, “Estado y conflicto social: El caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, 3° serie, N° 4, segundo semestre de 1991.

-----, “El anarquismo”, en *Nueva Historia Argentina*, Tomo VII, **El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

-----, “La oposición anarquista a la intervención estatal en las relaciones laborales”, en Juan Suriano (comp.), **La cuestión social en Argentina... op.cit.**, pp. 89 a 111.

Torre, Juan Carlos, **La formación del sindicalismo peronista**, (comp.), Ed. Legasa, Buenos Aires, 1988.

Villanueva, Javier, “El origen de la industrialización argentina”, en *Rev. Desarrollo Económico*, N° 47, vol 12, octubre-diciembre de 1972.

Wainerman, Catalina y Navarro, Marysa, “El trabajo de la mujer en la Argentina: un análisis preliminar de las ideas dominantes en las primeras décadas del siglo XX”, CENEP, N° 7, 1979.

Zimmerman, Eduardo A., **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, Ed. Sudamericana - Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1994.