

VII Jornadas de Sociología de la UNLP

"Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"

5, 6 y 7 de diciembre de 2012

Mesa 21: El Estado como problema y solución

"El área de Trabajo del Estado peronista frente a las negociaciones colectivas: de la expansión de las capacidades estatales a la ley 14.250"

María Paula Luciani – IDAES-UNSAM/ANPCyT

Bolivia 470 – 9° 35 – C.A.B.A.

mpluciani@gmail.com

Hace ya tiempo que la historiografía ha realizado una reinterpretación del papel del Estado y del propio movimiento obrero de los años '30 en cuanto a la capacidad para articular relaciones colectivas en el mundo del trabajo, más allá de los dispositivos de intervención del Estado. Estos estudios desafiarán la imagen rupturista que el peronismo había construido de sí mismo, según la cual las convenciones colectivas como medio de articulación de las relaciones laborales eran una consecuencia directa de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943. Sin desconocer la capacidad de la movilización obrera anterior al peronismo para mejorar sus condiciones de vida, aquí trataremos de centrar la mirada tanto en las nuevas dependencias estatales cuyo accionar y facultades condicionaron de manera concreta y más estable los vínculos entre trabajadores y patronal, así como en los cambios en las nociones del Derecho que acompañaron y posibilitaron la reglamentación legislativa de las convenciones colectivas en 1953.

I. Introducción

Algunos especialistas han puesto sobre la mesa las dificultades que implica el análisis del Estado y de la expansión de sus capacidades. Durante décadas, el Estado y sus tomas de posición no fueron considerados si no a partir de los modos en que actores sociales "externos" a él condicionaron su despliegue sucesivo¹. Esta forma de encarar el problema del funcionamiento del Estado sólo ponía el foco en la correlación estructuras sociales de poder-Estado, pasando por alto las dinámicas internas del accionar estatal, sus tensiones y la yuxtaposición compleja entre aspectos técnicos y políticos que se conjugan en cada momento en que el este recoge en su agenda asuntos socialmente problematizados o "cuestiones"².

El Estado, abstracción y materialidad al mismo tiempo, deviene arena de conflicto a medida que incorpora nuevas áreas de intervención que modifican su estructura institucional. Para iluminar mejor estos temas, los investigadores de distintas disciplinas sociales han modificado sus perspectivas de aproximación. En particular, la historia "al ras" del Estado argentino es un campo de exploración relativamente reciente. Bajo su impulso, se están dando a conocer trabajos que ofrecen líneas de reflexión sobre la vida cotidiana de las agencias estatales, el papel de los funcionarios y sus prácticas, la relación entre la expansión del Estado y el afianzamiento de ciertas profesiones, los usos de la producción de conocimiento social en la definición de políticas sectoriales, etc. El área progresa a partir de aportes que no siempre

¹ Ver: Luis F. AGUILAR VILLANUEVA, *La hechura de las políticas públicas*, s/l, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-16.

² Oszlak define la agenda estatal como "...el 'espacio problemático' de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores – o a la totalidad de los mismos- que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional". El proceso de resolución de los temas incluidos en la agenda es conflictivo en tanto los frentes en los que debe actuarse para sostener la reproducción social son mudables. Ver: Oscar OSZLAK, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?", *Reforma y Democracia*, n°9, p. 15.

entablan diálogos explícitos entre sí, pero que han contribuido a un mejor conocimiento del Estado argentino, a partir de una mirada histórica y empírica sobre temas y objetos acotados³.

El estudio del Estado peronista no es ajeno a esta tendencia. Las producciones en circulación han dejado atrás aquella imagen de Estado monolítico que el primer peronismo construyó y proyectó sobre sus contemporáneos. En su lugar, se han hecho presentes las fisuras, las disputas de poder, los vaivenes en la configuración de las políticas y el papel de los funcionarios en distintas áreas de intervención⁴. La tarea no es sencilla para quienes abordan estos problemas. El gobierno militar de 1955 destruyó buena parte de los archivos estatales del período peronista. El resultado es paradójico: hay poca memoria institucional de un período en el cual el Estado argentino creció mucho. La construcción de corpus documentales termina siendo un desafío en sí mismo para el historiador que quiere recorrer los pasillos de este Estado “desde adentro”⁵.

En el marco de un interés mayor sobre la creación y funcionamiento del Ministerio de Trabajo durante el peronismo, aquí quisiéramos historizar brevemente la posición del Estado frente a los problemas del mundo del trabajo, haciendo foco sobre todo en las capacidades de intervención de sus agencias laborales en los conflictos colectivos durante la primera mitad del siglo XX. Algunos análisis ya clásicos, han revisado la tesis que considera que la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) en 1943 constituyó un parteaguas definitivo en estas cuestiones⁶. Desde ya que sería impropio concebir a la STyP como una creación *ex nihilo*. Las líneas de continuidad han sido trabajadas, pero detener la mirada en la multiplicación y complejización de organismos, personal, herramientas de intervención e instrumentos legales

³ Dentro de este tipo de trabajos, se deben mencionar los de: Federico NEIBURG y Mariano PLOTKIN (comps.), *Intelectuales y expertos, La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Bs. As., Paidós, 2004; Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad*, Bs. As., Prometeo, 2009; Sabina FREDERIC, Osvaldo GRACIANO y Germán SOPRANO, (coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria, 2010; Sergio MORRESI y Pablo VOMMARO (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Bs. As., Prometeo-UNGS, 2011; Mariano PLOTKIN y Eduardo ZIMMERMANN (comps.), *Los saberes del Estado*, Bs. As., Edhasa, 2011.

⁴ Sólo por mencionar algunos: Raanan REIN, *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Bs. As., Lumiere, 2006 y “Los hombres detrás del hombre: la segunda línea de liderazgo peronista”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2º semestre 2008 Año 10, n° 1; Karina RAMACCIOTTI, *La política sanitaria del peronismo*, Bs. As., Biblos, 2009; Carolina BIERNAT, *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Bs. As., Biblos, 2007; Hernán GONZÁLEZ BOLLO, “José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-1944)” <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf>; Jeremías SILVA, “Autonomía burocrática o dependencia política: análisis de la trayectoria gubernamental de Roberto Pettinato durante el peronismo clásico.” <http://investigadoreseinformacionides.blogspot.com/> - ISBN: 9 7 8 - 9 8 7 - 2 3 3 6 5 - 3 - 0

⁵ Tal la expresión utilizada por Soprano y Bohoslavsky en “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”, en E. BOHOSLAVSKY y G. SOPRANO, *op. cit.*, pp. 9 a 55.

⁶ Ver: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, 1983, Vol. 23, N° 90 y “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, 1984, vol. 24, n° 94. Versiones electrónicas disponibles en: <http://www.educ.ar>

que comenzó a impulsar el Poder Ejecutivo desde entonces, uno de cuyos corolarios fue la sanción de la primera Ley de convenciones colectivas de trabajo en 1953, plantea la necesidad de ponderar su especificidad. No buscamos perpetuar la discusión sobre las rupturas/continuidades del peronismo, sino tomarla como marco para una primera y rápida observación de estos temas en el mediano plazo.

La ley 14.250 de convenciones colectivas fue la cristalización legal de una vía negociadora entre el capital y el trabajo que tuvo un desarrollo anterior al peronismo y aún al margen del Estado, pero que fue interpelándolo a medida que se expandían sus funciones y sus agencias laborales, de manera lenta y no unilineal durante la primera mitad del siglo XX. Al mismo tiempo, la estabilización de esa práctica en una ley fue posible en la medida en que las transformaciones jurídicas llevaron a la configuración y consolidación de un área de Derecho del Trabajo, diferenciada del Derecho Civil, que permitió el reconocimiento y debate en torno a la singularidad de la convención colectiva como institución. Este proceso también tiene sus raíces antes del advenimiento del peronismo y, no obstante, acusó el impacto de las novedades que imprimió esta gestión en el área de Trabajo. La forma que adquirió la legalización de la convención colectiva durante el peronismo tuvo relación directa con el entramado de poder diseñado por este movimiento, con su relación con el sindicalismo y con la coyuntura particular en que se sancionó. Por tanto, fue una medida producto de una decisión política pero que debió valerse de los mecanismos estatales disponibles para concebirse y materializarse.

En la primera parte, daremos cuenta de las primeras actitudes represivas/integradoras del Estado frente a la conflictividad obrera, recuperando las evaluaciones actuales del rol del Departamento Nacional del Trabajo (DNT)⁷. Se tendrá en cuenta el estudio del desarrollo de las convenciones colectivas durante la etapa previa al peronismo y las interpretaciones sobre la irrupción de la STyP. Seguidamente, intentaremos trazar un ajustado panorama sobre el proceso de consolidación del Derecho del Trabajo en Argentina. Lo haremos pese a no ser expertos en la materia, en el afán de intentar comprender el defasaje que a menudo se da entre el ritmo de las transformaciones sociales y sus repercusiones en lo jurídico, lo cual a veces condiciona el margen de acción estatal. Para culminar, en los dos últimos apartados, ya centrándonos en el período de los orígenes del peronismo y sus gobiernos, avanzaremos en el acrecentamiento de las facultades estatales en el área de Trabajo y el modo en que a través

⁷ Por razones de espacio, se dará cuenta de algunas líneas de análisis globales sobre la labor del DNT sin referencia diferenciada a los sucesivos gobiernos dentro de los cuales actuó. En relación con ello, uno de los rasgos que han sido resaltados sobre el DNT ha sido la relativa estabilidad de sus elencos en comparación con los “cortes” políticos. Ver: Mirta LOBATO, “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista de Trabajo*, 2007, Año 3, nº 4, pp. 145-154 e “Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación”, *Revista de Trabajo*, 2010, Año 6, nº 8, pp. 105-116.

suyo, no sólo se brindó un marco que hizo más fluidas las negociaciones colectivas sino que permitió capitalizar experiencias para concebir el armado de la ley 14.250 cuando el momento histórico y político lo impuso.

II. Miradas sobre las agencias laborales frente a los conflictos del trabajo antes del peronismo

Hacia fines del siglo XIX, las consecuencias “no deseadas” del desarrollo capitalista ya eran visibles en nuestro país. La llamada “cuestión social” fue pronto tematizada por distintos actores, aunque no fue hasta la primera década del XX que los poderes públicos nacionales acusaron recibo de la ingente conflictividad social, a partir de las primeras huelgas generales. Así, la “cuestión social” se entendió muchas veces en términos de “cuestión obrera”, aún cuando conceptualmente incluyera otros aspectos⁸.

La incipiente organización de los trabajadores condujo al Estado a elaborar respuestas de una doble índole: si algunas de las estrategias fueron, por un lado, la represión lisa y llana que se verificó con la sanción de leyes como las de Residencia (1902) y Defensa Social (1910), la faz integracionista de la respuesta estatal intentaba colocar al Estado por encima de los intereses sectoriales. Surgieron, por entonces, las primeras instituciones laborales. El malogrado “Código González” de Trabajo (1904) y la creación del DNT (1907) fueron los ejemplos más visibles⁹. De hecho, la inclusión de este último en el Ministerio del Interior, daba la pauta de que la “cuestión obrera” era considerada como un asunto vinculado a la custodia del orden social y que requería, por tanto, de la intervención de la Policía, también dependiente de él¹⁰.

A partir de la sanción de su Ley Orgánica (1912), el DNT quedó organizado en tres Divisiones: Legislación, Estadística e Inspección y Vigilancia. Aún cuando hubo algunas novedades a través del tiempo, esas seguían siendo sus principales reparticiones en 1941¹¹. Contaba con presupuestos más bien exiguos y con limitadas facultades de intervención en los conflictos laborales, ya que sus posibilidades de mediación funcionaban a voluntad de partes. Además al no tener autoridad ejecutiva, ante la infracción de una ley, sus inspectores no estaban habilitados a imponer multas sino que debían iniciar un procedimiento judicial. El

⁸ La ‘cuestión social’ incluía fenómenos vinculados con el surgimiento de problemas en las áreas de vivienda, salud pública, tasas de criminalidad, mayor visibilidad de la protesta obrera y surgimiento de las ideologías contestatarias, consecuencia de la inmigración de masas, la urbanización vertiginosa y la incipiente industrialización, en tanto aspectos del proceso de modernización en la Argentina del siglo XIX. Ver: Juan SURIANO (comp.), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Bs. As., La Colmena, 2000 y Eduardo ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*, Bs. As., Sudamericana, 1995.

⁹ Ver: J. SURIANO, *op. cit.*, Introducción

¹⁰ Ver: Germán SOPRANO, “‘Haciendo inspección’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)”, en E. BOHOSLAVSKY y G. SOPRANO, *op. cit.*, p. 89.

¹¹ Ver: *Boletín Informativo del DNT*, junio 1941, p. 261

Juzgado debía reunir los antecedentes para comprobar la infracción. Recién luego de un largo trámite, si se justificaba, se podía imponer la multa correspondiente. Como aditamento, su jurisdicción se ceñía a la Capital Federal y los Territorios Nacionales. Pese a estas cuestiones, en los últimos años, se han estudiado y revalorizado muchos aspectos de su labor. Lobato ha recalcado el aporte que el personal del DNT realizó al conocimiento y definición de la clase obrera como sujeto social. Según ella, su labor puede sintetizarse en la consigna “*conocer para legislar*”. Bajo esa impronta, se elaboraron informes y estadísticas sobre el mundo del trabajo, recopilaciones de legislación internacional y de experiencias de instituciones laborales extranjeras equivalentes y se formularon iniciativas legislativas. Soprano, por su parte, ha destacado que pese a la inexistencia de la figura de “conciliación obligatoria” y a la precaria autoridad del DNT para mediar en conflictos laborales, sus primeros funcionarios construyeron puentes entre patronal y trabajadores, sobre todo a partir de su obra de difusión de las leyes laborales vigentes¹².

La senda de reponer las formas en que una gestión intentaba propiciar el acercamiento entre capital y trabajo sobre el terreno, había sido explorada con antelación por Gaudio y Pilone, pero para la segunda mitad de los años ‘30. En sendos famosos artículos, resaltaron que la complejización de la estructura económica, el crecimiento de los sindicatos y de su movilización así como el fortalecimiento de la negociación colectiva voluntaria, llevaron al Estado a intervenir pacíficamente y fiscalizar algunos de esos acuerdos colectivos en una medida mayor a la admitida luego por el peronismo. Por un lado, a través de los datos sobre la cantidad de “huelgas transigidas” (negociadas) registradas por el DNT, consideraron que por entonces estaba dándose un mayor desarrollo de la negociación colectiva en la sociedad civil: a través de la práctica del “pliego de condiciones”, cada vez más trabajadores presionaban por sus demandas bajo la amenaza de abandono del trabajo y obtenían la fijación de “tarifas bilaterales” colectivas, que reemplazaban al acuerdo salarial individual y que cabe suponer subregistradas por los organismos oficiales¹³. Por otro lado, según su análisis, el DNT pre 1943 había logrado robustecer su posición y legitimidad como órgano laboral al propiciar, por ejemplo, que en algunos convenios se incluyeran cláusulas que lo fijaban como instancia a la cual recurrir en caso de desacuerdos sobre lo pautado o para las negociaciones de renovación. A través del análisis de las publicaciones de esta repartición, los autores reconstruyeron algunas de las prácticas de sus funcionarios en conflictos laborales concretos. Pese a explicitar la imposibilidad de establecer un “*patrón general*” sobre ellas, conceptualizaron este despliegue -

¹² Ver: M. LOBATO, “Historia de...” e “Instituciones laborales...” y G. SOPRANO, *op. cit.*

¹³ R. GAUDIO Y J. PILONE, “El desarrollo de...”

variable y falta de fuerza legal- como el “*esbozo de una verdadera política social*”¹⁴. Asimismo, apuntaron que las estadísticas sobre salarios mínimos profesionales en Capital Federal elaboradas por el DNT para los años 1941-1942, debían ser interpretadas tanto a la luz del poder de movilización de los obreros para mejorar su nivel de vida como de la capacidad del DNT de obtener información incluso sobre aquellas negociaciones voluntarias entre empresarios y trabajadores en las que su personal no había tomado parte¹⁵.

Las líneas de investigación enunciadas comparten el rasgo de contribuir a matizar la ruptura representada por el nuevo marco legal de regulación de las relaciones del trabajo que acompañó la creación de la STyP en 1943. Sin embargo, sin desestimar sus puntos de vista y aportes, si enfocamos la mirada en las transformaciones estatales, es menester tener en cuenta que la Ley Orgánica del DNT no fue modificada en ningún momento. Este, como espacio institucional especializado en los asuntos del trabajo, no se recortaba como la agencia por antonomasia para mediar en ellos. Era una más en el organigrama del Ejecutivo, sobrepasada en jerarquía por los laudos dictados a nivel del Ministerio del Interior o el papel jugado por las fuerzas del orden. Mantenía limitaciones que no le permitían funcionar como un auténtico órgano de protección de la situación del trabajador, más allá de la buena o mala voluntad de sus funcionarios para revertirlo o de que consideraran estar jugando un papel experto y neutral¹⁶. Con un sistema de inspecciones que funcionaba con avisos previos a los patrones¹⁷, sin capacidad para aplicar multas ni para mediar obligatoriamente en los conflictos o para asegurar el cumplimiento de los convenios, a menudo los trabajadores lo veían como un órgano poco eficaz, funcional a los intereses de los propietarios¹⁸. Mismo en el panorama expuesto por Gaudio y Pilone, encontramos el conocido informe de 1938 redactado por el entonces presidente del DNT, Pellet Lastra, en que planteaba la insuficiencia de la “*misión de mediación*” para garantizar el desenvolvimiento de las relaciones laborales y enumeraba una serie de resortes imprescindibles que debían formularse legalmente para tornar útil la intervención del Estado¹⁹.

En particular en el caso de Gaudio y Pilone, el objetivo de resaltar tanto una fluida concertación de convenciones colectivas como un intervencionismo social estatal *in crescendo* anteriores a la STyP, los llevó a priorizar datos cuantitativos o cualitativos según el caso. Si

¹⁴ Ver: R. GAUDIO y J. PILONE, “Estado y...”, p. 36 y 47.

¹⁵ En: R. GAUDIO Y J. PILONE, “El desarrollo de...”, p. 22.

¹⁶ Ver: G. SOPRANO, *op. cit.*

¹⁷ Las fábricas recibían una notificación sobre la inspección y eso daba margen a la patronal para evitar aparecer como infractora de las leyes laborales vigentes.

¹⁸ Ver: Valentín GOLZMAN, *Cuidado: obreros trabajando Los obreros industriales y de la construcción: su relación con el Estado, Buenos Aires, década de 1930*. Tesis inédita. Maestría en Historia. UTDT - 2010

¹⁹ Entre ellos, pide la creación de tribunales de trabajo, arbitraje obligatorio, regulaciones sobre asociaciones gremiales, etc. Ver: R. GAUDIO Y J. PILONE, “Estado y...”, pp. 40-41.

para refrendar la mayor tendencia a la negociación de partes, dieron enorme importancia a los números de las estadísticas sobre huelgas generadas por el DNT, cuando postulaban la existencia de una “*alteración en las atribuciones y funciones inherentes al organismo*”²⁰ sostenida principalmente en la praxis cotidiana de sus funcionarios, lo hacían mediante una reposición detallada de las acciones en conflictos puntuales descritas en los informes. A este respecto, quisiéramos realizar algunas observaciones. En primer lugar, buena parte de las reflexiones sobre el DNT, se realizan tomando como parámetro información sobre Capital Federal (eventualmente Provincia de Buenos Aires) cuando cabe suponer mayor vulnerabilidad de las leyes sociales y de los acuerdos laborales en zonas más alejadas, sobre todo rurales. Reflexionar en torno al fortalecimiento de las capacidades estatales también debería contemplar la medida en que las iniciativas del poder nacional pueden repercutir en el nivel provincial (o no). Segundo, el fortalecimiento de la vía negociadora en el mundo del trabajo se postula en paralelo a la verificación de un ciclo de movilización obrera que salía de su etapa defensiva después de la crisis de 1930. Por consiguiente, ¿hasta dónde se puede hablar de *intervencionismo social*? ¿Hay allí un Estado preocupado por lo distributivo o por las consecuencias negativas que la conflictividad laboral representaba en una nueva etapa de industrialización? Tercero, en cuanto a la interpretación de los datos sobre convenios colectivos ¿cómo saber si los arreglos contabilizados eran efectivamente cumplidos, teniendo en cuenta que en muchas oportunidades se trataba de convenios al nivel de un establecimiento o de tipo “local”, que por su reducido alcance podían ser violados de manera abierta o arguyendo “diferencias” en la interpretación de las cláusulas? Finalmente, una cuestión fundamental a la hora de dimensionar el papel de los convenios colectivos, reside en algo que ha señalado Doyon: los convenios industriales anteriores a 1943 no contenían regulaciones sobre temas de salud y seguridad del trabajo, ni sobre condiciones dentro del establecimiento, ni observaciones respecto de las leyes laborales vigentes. Eran principalmente escalas salariales²¹.

III. El desarrollo del Derecho del Trabajo en nuestro país: una breve síntesis

Al momento de sancionarse el régimen legal de convenciones colectivas en 1953, las discusiones parlamentarias discurrieron por varias líneas, pero hicieron constante referencia a la especificidad de la figura de la convención colectiva y a la necesidad de que la relación entre empresarios y trabajadores pudiera codificarse de manera estable, superando definitivamente

²⁰ En: *ibidem*, p. 22.

²¹ En: Louise DOYON, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista (1946-1955)*, Bs. As., Siglo XXI, 2006, p. 47

los grilletos del Derecho Civil. El proceso de autonomización del Derecho del Trabajo llevó décadas y combinó la acción de abogados y legisladores a partir del momento de la identificación de la “cuestión social”²². La desigualdad intrínseca de la relación laboral sólo había podido permanecer velada mediante la separación entre ser humano y fuerza de trabajo. Bajo esa premisa, esta podía ser considerada como mercancía, escindida de la persona. Ello permitió que el Código Civil funcionara como marco legal de las relaciones laborales, a partir de la figura del contrato entre partes que suscriben libre y voluntariamente obligaciones recíprocas. El surgimiento de un Nuevo Derecho para las relaciones laborales tuvo que quebrar ese supuesto, exhibiendo la no igualdad material de las partes para poder suturar legalmente el condicionamiento que pesaba sobre la parte más débil.

Las primeras décadas del XX fueron testigo del crecimiento de la preocupación académica por los problemas del trabajo. Prueba de ello fue el proyecto González de Código de Trabajo (1904), criticado sobre todo desde los claustros bajo el argumento de que era demasiado pronto para el establecimiento de un dispositivo tan rígido como un código en la materia²³. Las leyes de Descanso Dominical (1905) y de Protección del Trabajo de Mujeres y Menores (1907), inspiradas en algunos de los capítulos del proyecto, corrieron mejor suerte y fueron sancionadas. La creación de la Organización Internacional del Trabajo en el seno de la Sociedad de Naciones, al culminar la 1º Guerra, dio un nuevo impulso tanto a los estudios académicos como a los proyectos legislativos. La existencia de organismos internacionales atentos a la problemática obrera y la adhesión argentina a ellos, presionaban por un lugar más importante dentro de la agenda estatal. Conforme se internacionalizaba la necesidad estatal de conocer y tener mayor presencia en el mundo del trabajo, en los ámbitos académicos se iniciaba la batalla por separar al Derecho del Trabajo del Civil, bajo el principio rector de “*no distinguir entre iguales y no asimilar a distintos*”²⁴. La Universidad Nacional de La Plata, sobre todo desde el decanato de Alfredo Palacios en la Facultad de Derecho (1922-1925), respaldó la creación y afianzamiento de la cátedra de “Legislación del Trabajo” cuyo titular fue Leónidas Anastasi, referente en la materia²⁵. La Universidad de Buenos Aires también incluyó cursos libres de legislación del trabajo.

²² Ver: Andrés STAGNARO, “Los abogados laboristas de la delegación regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión de La Plata, 1948-1955”, en S. FREDERIC et al, *op. cit.*

²³ *Ibidem*, p. 177

²⁴ En: *Ibid.* 176

²⁵ Para una profundización sobre Anastasi y el liderazgo académico que ejerció en el afianzamiento del Derecho del Trabajo, consultar el trabajo de STAGNARO ya citado así como “Un Nuevo Derecho. Notas sobre la materialización del derecho laboral en Argentina y Brasil durante la primera mitad del siglo XX”, en Osvaldo BARRENECHE y Andrés BISSO (comp.), *Ayer, hoy y mañana son contemporáneos. Tradiciones, leyes y proyectos en América Latina*, La Plata, EDULP, 2010.

Cabe añadir que con posterioridad a la Reforma Universitaria, las carreras de Derecho se renovaron incorporando seminarios y el estudio de la jurisprudencia desarrollada a partir de los fallos de juicios vinculados con las leyes 9.688 de accidentes de trabajo y 11.729, que modificaba los derechos y deberes de empleados y empleadores contemplados en el Código de Comercio. En este sentido, otro aspecto interesante en el proceso que llevó al reconocimiento del Derecho del Trabajo, fue el papel jugado por el Poder Judicial. Según Schjolden, los vacíos legales que contenía el exiguo cuerpo de leyes laborales durante la primera mitad del siglo XX, se cubrieron mediante decisiones *ad hoc* de los jueces que extendían o ajustaban la interpretación de las leyes existentes, según los casos²⁶. Esto no es menor: dicho en otros términos, significa que la instancia más importante a la que pudieron recurrir los trabajadores para la defensa de sus derechos antes de 1943, no estaba en el Poder Ejecutivo, sino en el Judicial. Esta historiadora pone de relieve que la decisión de litigar ante la Justicia no sólo no era la regla, sino que, de llevarse adelante, constituía una verdadera lotería según en manos de qué juez cayera el asunto. De este modo, se considera que la “fase judicial de las leyes laborales” llegó a su fin recién con la llegada del peronismo, no sólo por la cantidad de resoluciones, decretos y leyes que modificaron los términos en que se establecía la relación capital-trabajo en su faz individual y colectiva, sino por la creación de los Tribunales del Trabajo y el desarrollo más amplio de los convenios colectivos como fuentes formales del Derecho del Trabajo, en reemplazo del contrato individual²⁷.

IV. La transformación estatal en el área de Trabajo: agencias, capacidades, funcionarios

a. La jerarquización del área

Una reciente investigación sostiene que la expansión de las capacidades estatales entró en una etapa distinta a partir de la crisis del '30. El contexto de emergencia había dejado como saldo una serie de organismos que complejizaron el aparato estatal y que se apoyaron en una burocracia de perfil más técnico²⁸. Pero, siguiendo este análisis, desde el golpe de 1943 de lo que se trató fue de construir un aparato de intervención que asumiera carácter permanente, expandiendo de manera planificada las capacidades del Estado. En este contexto, el área de Trabajo fue ampliamente jerarquizada en el organigrama estatal.

²⁶ Ver: Line SCHJOLDEN, *Suing for justice: labor and the courts in Argentina, 1900-1943*, Tesis de Doctorado inédita. Universidad de California, Berkeley – 2002.

²⁷ Ver: Abelardo LEVAGGI, “Historia del Derecho Argentino del Trabajo (1800-2000)”, *Iushistoria. Revista Electrónica*, nº 3 (septiembre 2006), pp. 40-43.

²⁸ Durante los '30 se crearon Juntas y Comisiones con representación de los productores, enfocados en la regulación del mercado. También una Junta Nacional para combatir la Desocupación. Ver: Daniel CAMPIONE, *Los orígenes estatales del peronismo*, Bs. As., Miño y Dávila, 2007, p. 31.

Estos cambios deben considerarse también en relación con demandas que venían gestándose en distintos sectores de la sociedad civil. Doyon señala que la Confederación General del Trabajo (CGT) venía reclamando desde años atrás la jerarquía ministerial del DNT²⁹. En 1939, el católico social Antonio Amillano editaba un volumen de *Legislación Nacional del Trabajo* y cerraba su Prefacio solicitando la urgente creación de un Ministerio de Trabajo³⁰. En 1941, el *Boletín del Trabajo*, publicación no oficial de divulgación sobre legislación laboral y social para industriales y empresarios, incluía una breve nota donde se declaraba indispensable la creación de un Ministerio, en vista de los problemas laborales suscitados en pleno progreso del comercio y la industria. Acorde a su diagnóstico, debía establecerse un ámbito para fortificar la legislación en la materia y asegurar su aplicación, cosa que el Ministerio del Interior ya no podía llevar a cabo por la multiplicidad de responsabilidades que recaían en él. Incluso llegaba a pedir que se reformara la Constitución para hacer posible la existencia de nuevos Ministerios en el Poder Ejecutivo Nacional:

Insisto en que debe hacerse la reforma constitucional, creando el Ministerio de Trabajo, contemplando serenamente el aspecto actual de la legislación obrera en nuestro país y la manera de hallar solución a los innumerables problemas que se plantean por no estar atendidos directamente por una autoridad que disponga sin más consultas que la de su propia responsabilidad y la de la ley misma.³¹

Por su parte, los representantes de la Unión Ferroviaria (UF) que se reunieron por primera vez con Perón en septiembre del '43, junto con puntos referidos a temas salariales, previsionales y sobre libertad de agremiación, también exigieron la creación del Ministerio de Trabajo, aduciendo que era una aspiración instalada en todas las secciones del gremio. Lo expresaban en estos términos:

Entre las razones que motivan este pedido, hay una (...) de fundamental importancia. Los problemas gremiales corresponden al Ministerio del Interior, en virtud de que existe un DNT que depende de él, pero ese ministerio es político y la organización gremial es prescindente en lo político, no obstante lo cual, es en ese ministerio donde debe tratar sus problemas. (...) Como el DNT es totalmente inoperante no le queda al sindicalismo otro recurso que someterse a lo político...³²

Trabajadores, académicos, órganos vinculados con el mundo empresarial venían dando cuenta de la necesidad de fortalecer las agencias estatales laborales. Más allá de las evaluaciones historiográficas retrospectivas, lo cierto es que para los contemporáneos el DNT estaba resultando un ámbito insuficiente. Para algunos, porque no poseía la autoridad administrativa necesaria para ser un organismo ordenador de las relaciones laborales. Para otros, porque su margen de acción estaba restringido por su subordinación a un ministerio

²⁹ Ver: L. DOYON, *op. cit.*, p. 53.

³⁰ Ver: Antonio AMILLANO (comp.), *Legislación Nacional del Trabajo. Recopilación de leyes, decretos, resoluciones ministeriales, resoluciones del Departamento Nacional del Trabajo y otras disposiciones, tratados y convenios internacionales*, Bs. As., Junta Central de la Acción Católica Argentina, 1939, p. 15.

³¹ En: Eduardo FREIGEIRO "El adelanto de nuestro comercio e industria hace indispensable la creación del Ministerio del Trabajo. Es ésta otra reforma constitucional", *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, 1941, s/nº.

³² En: Luis MONZALVO, *Testigo de la primera hora del peronismo*, Bs. As., Pleamar, 1975, p. 66

como Interior asociado a “lo político”, por su responsabilidad en cuestiones electorales y de mantenimiento del orden interno³³.

Si bien la creación del Ministerio se demoraría hasta 1949 por las limitaciones presentes en la Constitución³⁴, la STyP, creada por el decreto 15.074 en noviembre de 1943, tuvo rango ministerial. En los considerandos se ponía de manifiesto la necesidad de contar con un espacio único que lidiara centralizadamente tanto con los distintos problemas que pudieran aquejar a los hogares obreros como con el control del cumplimiento de la legislación social y la articulación de una política social³⁵. Su aparición denotaba la mayor relevancia asignada por el Estado a su mediación en las relaciones capital-trabajo y al diseño de políticas sociales, pero también sería el puntapié inicial de un cambio cualitativo en tanto este espacio devendría un instrumento político en sí mismo y no más en función de su ubicación en Interior -siguiendo la percepción de la UF citada más arriba-. Si bien se creó sobre la base del DNT, la STyP absorbió inicialmente una serie de reparticiones dispersas como la Dirección de Migraciones, la Comisión de Casas Baratas, la Junta Nacional para combatir la Desocupación, las Secciones de Higiene Industrial y Social y de Leyes de Previsión social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, etc. Además, pasó a centralizar funciones de policía del trabajo que controlaban otras agencias de menor importancia. El área de Previsión Social fue tomando cuerpo de manera más paulatina en los años subsiguientes³⁶.

La creación de la STyP sería transformada, ulteriormente, en un hito del peronismo. En una clase dictada en la Escuela Superior Peronista en abril de 1951, Eva Perón manifestaba:

El peronismo, a mi juicio, nació al crearse la Secretaría de Trabajo y Previsión, cuando el primer obrero argentino le dio la mano a Perón.³⁷

La agencia -no los hechos de octubre de 1945-, sería considerada la cuna del movimiento. Se la veía como la base de la organización sindical, la precursora de la unión de los trabajadores y de su total dignificación. Estas nociones alimentaron la idea de “un antes y un después” tajante en la gestión estatal frente a los problemas del trabajo, que la historiografía se ha encargado de complejizar, sobre todo recuperando el papel activo del movimiento obrero en el proceso de cambio. Más allá del halo con que el peronismo y su propaganda rodearon a la STyP, se

³³ En el caso del primer contacto entre los ferroviarios y Perón, el argumento de que Interior era un ministerio ‘político’ también tenía que ver con la vigencia del decreto 2669, de julio del ’43, que prohibía expresamente cualquier actuación política a las asociaciones profesionales. Monzalvo y sus compañeros se presentaban ante el director del DNT como voceros de un gremio que quería entablar un diálogo ‘no político’ con una institución laboral que tampoco lo fuera.

³⁴ La Constitución de 1853 fijaba el número de ministerios en cinco. A partir de 1898, se elevó a ocho.

³⁵ Ver: *Memoria Junio 1946 a Diciembre 1951*, MTyP, Secretaría General, División Publicaciones y Biblioteca, 1951, pp. 7-8.

³⁶ Para más detalles sobre las funciones y reparticiones de Previsión Social, ver CAMPIONE, *op. cit.*, pp.109-113 y Horacio GAGGERO y Alicia GARRO, *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955)*, Bs. As., Biblos, 2009, pp. 269-273.

³⁷ En: “Cuando el primero obrero le dio la mano a Perón...”, *Mundo Peronista*, Año III, N° 56 (dic. 1953), p. 31.

aprecia un impacto transformador y dinamizador en esta área durante el llamado “peronismo clásico”.

Por un lado, la STyP y su sucesor, el Ministerio de Trabajo y Previsión (MTyP)³⁸, fueron artífices de la nueva fisonomía del Derecho del Trabajo, dada su crucial importancia como fuente de regulación normativa y el poder que pasaron a tener algunas de sus dependencias para resolver conflictos laborales³⁹. Mario Deveali, profesor de la Universidad de La Plata, publicaba un compendio de sus clases de la asignatura “Derecho del Trabajo y de la Previsión Social” de 1951, concibiendo que sería de utilidad tanto para los estudiantes como para quienes habían terminado sus estudios universitarios sin tener la oportunidad de actualizarse sobre “*esta materia que está en continua y rapidísima evolución*”⁴⁰. Las discusiones legales sobre temas como la diferenciación o unidad entre el Derecho del Trabajo, el Derecho Sindical y el Derecho de la Previsión Social; el concepto de asociación profesional y los requisitos para su reconocimiento; los problemas devenidos de la indefinición sobre la naturaleza y extensión de los convenios colectivos a falta de una ley, etc. estaban en constante retroalimentación con las novedades que aportaba la gestión gubernamental. El trabajo había pasado de modo definitivo a ser un problema de orden público y social, que requería presencia estatal. La idea de la contratación en base a la autonomía de la voluntad individual quedaba atrás.

Por otra parte, los hombres elegidos para estar al frente de la repartición se habían forjado en el gremialismo. Esto representó una novedad en los nichos de reclutamiento estatal. Aunque Perón y Mercante, militares, marcaron el rumbo de la STyP entre 1943 y 1946, con la asunción de su mandato constitucional, el primero convocó a José María Freire, oriundo del gremio del vidrio, para encabezar la dependencia. Freire se mantuvo en el cargo hasta 1953, cuando fue relevado por Alejandro Giavarini, quien había estado ligado a la UF en Santa Fe, armando posteriormente un itinerario que combinó funciones ejecutivas, legislativas y partidarias dentro del peronismo. Tal vez paradójicamente, la jerarquización de Trabajo no fue acompañada por una política de designación de técnicos o especialistas en Derecho del Trabajo al frente de la agencia, pero por primera vez personas con un pasado obrero llegaban a los cargos más altos

³⁸ Creado en 1949. Las Disposiciones Transitorias de la Constitución reformada establecían la necesidad de una nueva Ley Orgánica de Ministerios a la vez que determinaban que el despacho de la Nación estaría a cargo de una serie de nuevos departamentos. En julio del mismo año, la aprobación de dicha Ley confirmó la complejización de la estructura ministerial. Se estabilizó la elevación del número de ministerios a veinte y se determinaron las funciones específicas de todos. La Ley 13.529 responsabilizaba al MTyP de todo lo inherente a las relaciones entre el capital y el trabajo y la protección legal e integral del trabajador, lo cual implicaba una serie de tareas que iban desde la promoción y supervisión de la legislación social, la intervención en la negociación de convenios colectivos y el amparo de los derechos del trabajo.

³⁹ Ver: LEVAGGI, *op. cit.*, p. 65.

⁴⁰ Ver: MARIO DEVEALI, *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Bs. As., Víctor P. de Zavalia Editor, 1952, Prefacio.

del Estado. Esta innovación, además de ser redituable en términos políticos y simbólicos, no dejaba de aportar saberes útiles para la gestión cotidiana⁴¹.

b. Nuevas herramientas y reparticiones para los problemas colectivos del trabajo: la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa

La imagen netamente rupturista que el peronismo y algunas de sus primeras interpretaciones formularon sobre el impacto de la STyP en el mundo del trabajo y en el desarrollo de las convenciones colectivas, se apoya en una resolución de marzo de 1944 en la que se fundaba el carácter “obligacional” de las convenciones⁴². A través suyo, se disponía que estos arreglos sobre condiciones de salarios y de trabajo debían ser redactados por intermedio de la Dirección de Acción Social en colaboración con la Dirección de Trabajo⁴³. Asimismo, allí se establecían las sanciones para patronos y empleados que desconocieran lo pactado. Para los primeros, se contemplaban intimaciones, multas, cancelación de patentes y personerías. En cuanto a los segundos, sus acciones podían ser declaradas ilegales con el riesgo de obturarse toda atención colectiva a sus reclamos o problemas ante la agencia en el futuro. Ya se estaba configurando una serie de normas de procedimiento en la materia, aún cuando todavía no existiera una ley. Para darle carnadura a esta medida, en agosto del '44, el Poder Ejecutivo dictaba un decreto (el 21.877/44) en que se fijaban penalidades para aquellos que dificultaran el accionar de la STyP. Las cifras que la dependencia mostraba para respaldar el éxito de su tarea revelaban que mientras que entre 1936 y 1940, se habían firmado 46 convenios ante el DNT, en 1944 habían llegado a 142. En relación con ello, los estudios de Gaudio y Pilone rechazan que la STyP se adjudicara el papel de gestadora de una nueva “normalidad” en las relaciones obrero-patronales. En lugar de considerar al Estado como factor explicativo y causal del desarrollo de las convenciones colectivas, sostienen que había un subregistro en los datos oficiales debido a que parte de los convenios firmados con anterioridad a la resolución 16, se llevaban a cabo de manera voluntaria y privada.

Ahora bien, no se trata aquí de desconocer el impacto de la movilización obrera en los '30 y su protagonismo para forjar mecanismos para mejorar sus condiciones de vida sino de apreciar que el nuevo ordenamiento que impuso el Estado condicionó de manera más marcada el

⁴¹ Ver: María Paula LUCIANI, “José María Freire de Secretario a Ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión del Estado peronista”, en Juan SURIANO (coord.), *La construcción de las instituciones laborales en la Argentina: el Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1943*, Bs. As., Edhasa (en prensa).

⁴² Se trata de la Resolución 16. Ver: R. GAUDIO y J. PILONE, “El desarrollo de...”

⁴³ Más tarde esas direcciones se unificarían dando paso a la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa.

accionar del capital y del trabajo⁴⁴. Prohibiendo el recurso a medidas de fuerza sin la instancia de conciliación frente al Estado, pasaba a dar a éste una centralidad inédita en las relaciones de poder y protesta entre las clases sociales y lo facultaba para asegurar el cumplimiento de los acuerdos colectivos y de la legislación obrera. Si a comienzos de siglo, la respuesta del Estado había comprendido una faz represiva y una integradora, articuladas en espacios estatales diferenciados, el nuevo entramado de facultades de la STyP incorporaba ambas dimensiones. La premisa era evitar el recurso a la acción directa de parte del movimiento obrero y reducir la posibilidad de estrategias evasivas y dilatorias de la patronal, ya fuera para observar lo pactado con un sector de los trabajadores, como para acatar la legislación social en ciernes. Al mismo tiempo, a partir de entonces buena parte de las reformas laborales avanzaron instando a las partes a negociar acuerdos paulatinos y parciales, en lugar de condensarse en un Código de Trabajo de alcance y aplicación generales⁴⁵. Este esquema fue el que permitió ir dando cuerpo a la regulación y protección del trabajo de manera paulatina, según las relaciones de fuerza prevalecientes en cada rama de la economía. A la par que resultaba una estrategia para insistir en las ventajas de la sindicalización de los trabajadores, vital en términos políticos para los orígenes del peronismo y para su arribo y mantenimiento en el gobierno, prevenía la organización de una resistencia en bloque de parte de los empresarios⁴⁶. El decreto de asociaciones profesionales 23.852 de octubre del '45 -ratificado legislativamente en 1946 junto con todos los decretos dictados por la STyP- completaba el herramientaje, invistiendo de enormes facultades a Trabajo en el manejo de las inscripciones de sindicatos y de las personerías gremiales⁴⁷.

El corazón de la febril actividad de regulación de las relaciones del trabajo y de control del acatamiento a las nuevas normativas, fue la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, elevada a Dirección Nacional en 1947. Durante el gobierno militar, mientras Perón era Secretario, fue conducida por Domingo Mercante, pero ya para 1946 y hasta 1952, esta dependencia pasó a manos de Hugo Mercante. Hay diferentes versiones sobre la relación de

⁴⁴ De hecho, los sindicatos sin personería gremial continuaron con la práctica del pliego de condiciones durante los gobiernos de Perón. Por citar sólo un ej., la Federación Obrera en Construcciones Navales difundía sus negociaciones con la patronal a través de la prensa obrera. Ver: "Contestación a nuestro pliego de aumento de salarios", *El obrero calderero*, 4º época, Año IV, nº 44 (abril 1948); "Asamblea realizada el 8 de septiembre", *Id.*, 4º época, Año VI, nº 63 (sept. 1949).

⁴⁵ La discusión sobre si la legislación laboral debía ser ordenada y sistematizada en un cuerpo dotado de unidad de principios y fines no era nueva. Mientras que algunos consideraban imperioso establecer un Código de Trabajo, otros sostenían que el formato Código produciría inmovilidad para asuntos que eran demasiado novedosos y cambiantes. Ver: LEVAGGI, *op. cit.*, pp. 76-78 y STAGNARO, "Los abogados...". La gestión peronista en Trabajo tendió siempre a remarcar la permanente evolución y cambio de los problemas del trabajo y, por consiguiente, de la legislación social adecuada, pero a partir de la Reforma Constitucional se insistió en organizar un Código Social, lo cual constituyó el objetivo especial II.E.8 del 2º Plan Quinquenal.

⁴⁶ Ver: L. DOYON, *op. cit.*, pp. 112-117.

⁴⁷ Se trata de la Ley 12.921 de junio de 1946. Para consultar el texto completo: s/a, *Leyes Obreras de la Revolución*, Bs. As., Primicias, 1947.

Hugo y Domingo. Mientras que algunos los señalan como hermanos, en la biografía “oficial” de Mercante -escrita por uno de sus hijos-, Hugo no aparece siquiera mencionado. Más allá de la cuestión del parentesco, se lo reconoce como enlace en los primeros contactos de la UF con Perón, desde su puesto de ferroviario en el Puerto de la Capital. Aparentemente, se lo incorporó pronto al personal de la STyP y tuvo un importante rol en la semana crítica previa al 17 de Octubre del ‘45. Según Luna, también llegó a ser hombre de confianza de Eva Perón⁴⁸. De nuevo se observa a un trabajador a la cabeza de una de las direcciones más importantes del organigrama del área de Trabajo.

Dentro de la Dirección General/Nacional de Trabajo y Acción Social Directa, las Divisiones de Asuntos Gremiales, Asociaciones Profesionales y Policía del Trabajo lidiaban con la cotidianeidad de las conciliaciones y arbitrajes, el control de las personerías y el contralor de la legislación laboral mediante la interpretación de las disposiciones y la aplicación de sanciones a su infracción. Además, con el accionar de la Inspección de Delegaciones Regionales que controlaba a los apéndices de la STyP/MTyP en las provincias, se intentaba dar una mayor homogeneidad en el tratamiento de estos asuntos en todo el territorio⁴⁹. Los funcionarios de esta dependencia cumplían un rol clave ya que no sólo iban en persona a asesorar en la mediación de conflictos que no podían ser resueltos por el personal de las Delegaciones Regionales, sino que bajaban directivas técnico-administrativas que coordinaban el trabajo a nivel provincial con el de las autoridades centrales⁵⁰. A menudo, la organización federal imponía límites a las facultades de los funcionarios de las Delegaciones, en tanto dependían de las autoridades provinciales en aspectos tales como el de sancionar infracciones. Cómo sortear estas trabas conformó toda una dimensión del proceso inicial de configuración de la jurisdicción de la STyP, para lo que el poder central recurría a fórmulas como esta:

El ejercicio, por parte del Poder Público, de facultades atribuidas en virtud de la necesaria satisfacción de intereses colectivos, ha de estar necesariamente robustecido en la legislación por medios que permitan su desempeño con la eficacia y autoridad, en forma que asegure su cumplimiento, así como el de las obligaciones que, acordes con las expresadas facultades, incumban a las entidades o a las personas. De ello se desprende que han de instituirse las sanciones que aseguren el acatamiento de la norma y si se tiene en cuenta que la obstrucción y el desacato, aún cuando se produzcan dentro del territorio de las provincias, lo son en relación con el desempeño de facultades ejercidas por autoridades nacionales, debe llegarse a la conclusión de que la aplicación de las condignas sanciones ha de estar a cargo de éstas, y su correspondiente revisión judicial, a cargo de los Tribunales Federales.⁵¹

⁴⁸ Ver: L. MONZALVO, *op. cit.*, p. 7; Félix LUNA, *El 45*, Bs. As., Sudamericana, 1975, p. 258; Domingo Alfredo MERCANTE, *Mercante: el corazón de Perón*, Bs. As., Ed. De la Flor, 1995; Héctor D. VARGAS, “Un repaso de las jornadas de octubre desde el rol que tuvieron los funcionarios de la STyP en la organización de las marchas que culminaron en la Plaza de Mayo”, *Miradas al Sur*, Año 4, n° 178, 16/10/2011.

⁴⁹ En: *Plan de Gobierno 1947-1951. Trabajo y Previsión. Exposición analítica*, pp.11-12

⁵⁰ Ver: *Memoria de la STyP Año 1947*, pp. 97-99.

⁵¹ Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951...*, p. 12

Durante el primer año de gobierno de Perón, debió aumentarse la dotación de personal de la Dirección, dada la multiplicidad de asuntos que requerían de su presencia. Simultáneamente, sus funcionarios forjaban su especialización en el ejercicio mismo de las tareas diarias así como en una actualización permanente sobre las disposiciones legales vigentes, que crecían y se modificaban conforme se informaban problemas o reclamos en distintos ámbitos de la actividad productiva. Hacia 1951, ya contaba con diecinueve secretarías de conciliación que tenían la orden de actuar preventivamente, interviniendo con urgencia ante cualquier conflicto, así como de presidir las comisiones paritarias en funcionamiento⁵².

Las funciones de esta Dirección se desplegaron a la vez nutriendo y beneficiándose de la experiencia en el terreno que iba desarrollando su personal, en el marco del engrosamiento de su autoridad ejecutiva. La actividad comprendía el manejo diario de la relación con los sindicatos, materializando nada menos que el objetivo “armonizador” de las relaciones sociales con que operaba la agenda peronista. Tarea que colocaba a sus funcionarios en el cruce del fuego en todas las negociaciones y los transformaba tanto en blanco de elogios y críticas por parte de los sindicatos como en *buffer* de tensión del oficialismo. Si en enero de 1948, la Federación Gremial del Personal de Industria de la Carne, Derivados y Afines emitía un comunicado de prensa con la expresa finalidad de estimular, apoyar y defender a los funcionarios de la STyP, especialmente a los de la Dirección Nacional de Trabajo y Acción Social Directa dirigidos por Hugo Mercante⁵³, un año más tarde el mismo gremio mostraba su descontento ante el poder discrecional que tenían los funcionarios para declarar ilegal una huelga:

Un funcionario mal inspirado puede causar un daño enorme, no sólo a los trabajadores, sino al propio gobierno de la Revolución con sólo ir declarando ‘ilegales’ las huelgas e informando capciosamente sobre las causas y la razón de las mismas, a fin de hacer imposible toda apelación, con lo que lograría crear una situación de malestar y enfrentar a las masas laboriosas a las autoridades...⁵⁴

Ante una intervención de la STyP que suscitaba disconformidad, la responsabilidad podía arrojarse sobre los hombros de un mal funcionario. Si los sindicatos sin personería gremial, rechazaban las nuevas instituciones en la medida en que intentaban neutralizar el recurso a la huelga como principal arma de lucha obrera, las organizaciones “encuadradas” podían encontrar intersticios para continuar utilizándola, responsabilizando a la burocracia y evitando las críticas abiertas al gobierno. Cabe pensar que el importante número de huelgas desatadas como respuesta a los puntos muertos de las negociaciones colectivas y toleradas todavía por el

⁵² Ver: *Memoria del MTyP Año 1951*, Bs. As., Talleres Gráficos del MTyP, pp. 14-15

⁵³ Ver: “Nuestra Federación apoya y estimula a los funcionarios correctos”, *El Trabajador de la Carne*, Año I, nº 1 (enero 1948), p. 5

⁵⁴ En: “La ‘legalidad’ de las huelgas no puede estar supeditada a la voluntad de un hombre”, *El Trabajador de la Carne*, Año II, nº 13 (enero 1949), p. 5

gobierno durante el bienio 1946-1948, fue un entrenamiento importante para los funcionarios de Trabajo y Acción Social Directa⁵⁵.

V. Hacia la ley 14.250

Al momento de planificar los ejes de trabajo del período 1947-1951, la STyP daba prioridad a la necesidad de fortalecer su papel en la regulación de los convenios colectivos, para lo que consideraba fundamental decidir en qué organismos recaerían las funciones de conciliación y arbitraje. Planteaba que los antecedentes nacionales, provinciales e internacionales mostraban tres posibilidades: adjudicar la función a organismos del Poder Judicial, al poder administrador o conformar un sistema mixto con integrantes de ambos poderes. Si bien la segunda opción ya estaba en funcionamiento y fue la que prevaleció, la STyP ofrecía una interesante argumentación para sostenerla, en base a la naturaleza de los conflictos de intereses con los que lidiaba su personal:

Los conflictos referidos no se promueven para obtener la actuación de un derecho consagrado por normas jurídicas vigentes sino con miras a conseguir la implantación de nuevas normas que permiten mejorar las condiciones de trabajo. Ese hecho trae como consecuencia que sea aconsejable acordar esa actividad a organismos que no integren el Poder Judicial, toda vez que la función propia de éste es la de resolver conflictos, **no la de crear derechos**.⁵⁶

Se estaba defendiendo la capacidad del Poder Ejecutivo frente al Judicial para arbitrar un nuevo orden de cosas en los asuntos del trabajo, que derivaba eventualmente en la creación de nuevos derechos. Sobre este particular, cabe destacar que aunque a menudo tanto el régimen de convenciones colectivas como también las normas sobre asociaciones profesionales del peronismo, son considerados desde el punto de vista de su intencionalidad y utilización política, en lo formal debían diseñarse echando mano a reglas, procedimientos y justificaciones alimentados por lógicas legales y estatales que no siempre eran fácilmente moldeables⁵⁷. Los nuevos regímenes pueden proponerse alterar las relaciones de fuerza de la sociedad y hacerlo en función de su concepción política, pero para ello deben actuar a través de estructuras, lenguajes, reglas, e incluso burocracias, preexistentes⁵⁸.

En ese Plan de Gobierno 1947-1951, ya se redactaba una suerte de protocolo que detallaba los pasos de la negociación colectiva: el papel de las asociaciones profesionales o de los actores tomados como representativos de aquellas; el rol del funcionario conciliador; los caminos a

⁵⁵ Ver: L. DOYON, *op. cit.*, cap. 8

⁵⁶ En: *Plan de Gobierno 1947-1951*...p. 86. El énfasis es nuestro.

⁵⁷ De hecho, el peronismo auspició importantes cambios en la organización estatal y en el fortalecimiento del Ejecutivo, tensando los límites impuestos por la Constitución hasta lograr su Reforma en 1949. Ver: Patricia BERROTARÁN, *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Bs. As., Imago Mundi, 2006, pp. 94-95 y M. Mercedes PROL, "Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, 2008: <http://nuevomundo.revues.org/index12592.html>

⁵⁸ Ver: O. OSZLAK, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, (1980), vol. 3, n° 2, pp. 9-10

seguir en caso de acuerdo o disenso; las prohibiciones expresas de interrumpir el trabajo durante el proceso conciliatorio y, finalmente, los plazos dentro de los cuales debían resolverse las cuestiones, que no podían extenderse más allá de los 30 días⁵⁹. Los procedimientos iban aceptándose, pero la ley de convenciones colectivas se demoraría.

Recién en 1953 el Ejecutivo se abocó a consolidar la legalidad de las convenciones enviando un proyecto al Congreso, nutrido por los ensayos y errores de casi una década. Probablemente, el impulso viniera de la inclusión de los Derechos del Trabajador en la Constitución de 1949. También en el cap. II del Segundo Plan Quinquenal, dedicado a los objetivos de Trabajo, se establecía la necesidad de disponer de una ley que fijara la obligatoriedad de la conciliación, los derechos y obligaciones de las partes intervinientes y las facultades del MTyP como autoridad de aplicación de la ley⁶⁰.

El proyecto del Ejecutivo fue estudiado por la Comisión de Legislación del Trabajo y se aprobó de manera bastante ágil a fines de septiembre de 1953. Si bien el radicalismo intentó abrir el debate en la Cámara Baja, acompañando la votación en general pero presentando objeciones al articulado, la amplia mayoría peronista en Diputados inclinó la balanza categóricamente⁶¹. Ya con media sanción, en Senadores la discusión fue aún más breve.

El texto del proyecto del Ejecutivo sufrió algunas mínimas modificaciones, pero prácticamente fue el que se convirtió en ley. En su presentación, rubricada por Perón y los ministros de Trabajo, Justicia, Asuntos Económicos y el Secretario Legal y Técnico, se fundaba la necesidad de darle tratamiento en el gran desarrollo que habían tenido las asociaciones profesionales en los últimos años y en la urgencia por asegurar la aplicación y eficacia de las convenciones colectivas que por no tener un marco propio, quedaban en los hechos supeditadas a “los principios generales del derecho señalados por el Código Civil para toda suerte de contratos privados”⁶², cuando en realidad eran instituciones de otra naturaleza, a punto tal que para designarlas ya estaba extendida la fórmula de tener “cuerpo de contrato y alma de ley”. Esto se relacionaba con que eran, en parte, un acuerdo entre las asociaciones patronales (o un grupo tomado como suficientemente representativo) y el sindicato con personería gremial, pero cuyos puntos, por autoridad ejecutiva, eran extensibles a todos los trabajadores y empleadores de la

⁵⁹ Ver: *Plan de Gobierno 1947- 1951...* pp. 90-93

⁶⁰ Ver: “Segundo Plan Quinquenal”, cap. II, Objetivos Especiales II E.5 y II E.6, *Revista de Trabajo y Previsión*, año I, n° 1 (febrero 1953), pp. 43-44

⁶¹ Durante este período, la Cámara Baja contaba con 135 diputados peronistas y 14 radicales. Consultar: “La conformación de la Cámara de Diputados a partir de las elecciones legislativas de 1951”, Materiales del CEHP, UNSAM. Disponible en: http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales

⁶² En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Reunión 38° - 1953, p. 1754

rama aún sin haber intervenido en su concertación. Esto hacía que el convenio colectivo superara los límites del contrato del Derecho Civil y se acercara más a una ley.

En el debate, los legisladores peronistas defendieron la institución como artífice de las conquistas sociales obtenidas hasta el momento, que no sólo atañían a cuestiones salariales sino a condiciones de trabajo y beneficios previsionales, asistenciales, etc. En este sentido, a pesar de la derrota del Laborismo y la cooptación de la CGT dentro del movimiento peronista, considerar las convenciones colectivas desde el punto de vista de los trabajadores, implica reconocer allí el despliegue de una enorme capacidad de presión económica por la vía sindical que implicó avances para la posición obrera tanto en el ámbito de trabajo como en la sociedad, más allá de que se acatará el liderazgo de Perón en términos políticos⁶³. Los convenios colectivos fueron “...un cuerpo legal separado, paralelo y amplificador del espíritu y los términos de la legislación social general aprobada por el gobierno...”⁶⁴, producto de la movilización de los obreros. Lo que antes de 1943 se había obtenido de manera autónoma y a pesar de las escasas herramientas estatales de intervención laboral, se alcanzaba ahora yendo un paso más allá de la propia expansión de las capacidades estatales y presionando a los funcionarios conciliadores. En efecto, el rearmado de los aparatos del Estado había incorporado en su seno las tensiones sociales existentes. Sancionar una ley sobre la materia, pretendía reajustarlas.

En el recinto, el peronismo conceptuó la negociación colectiva como el mejor instrumento para manejar las relaciones laborales, ya que conservaba la flexibilidad para adecuarse a las características y problemas de cada actividad, manteniendo la adaptabilidad que se esperaba de las fuentes del Derecho del Trabajo frente a la constante evolución económica y social. También argumentaban que la práctica de negociación colectiva era virtualmente inexistente antes del peronismo⁶⁵. La consagración legal de las convenciones era vista como una contribución más del proyecto político en la institucionalización de las relaciones capital-trabajo, asegurando resortes para su cumplimiento que empoderaban tanto al Ejecutivo como a las dirigencias sindicales. Por un lado, la extensión de su obligatoriedad a todos los empleadores, trabaría definitivamente la posibilidad de contratar mano de obra bajo condiciones diferentes mediante la estrategia de aducir la no pertenencia a ninguna organización profesional o el no reconocimiento de la representatividad del grupo elegido por

⁶³ Durante el peronismo, la relación dentro del lugar de trabajo pasó a equilibrarse a favor de los trabajadores, sobre todo a través del reconocimiento de las comisiones internas de fábrica. Ver: L. DOYON, *op. cit.*

⁶⁴ En: *ibidem*, p. 286

⁶⁵ A contrapelo de esto, la estrategia de los diputados radicales fue historizar la institución, extendiéndose sobre sus orígenes y antecedentes. Ver por ejemplo la exposición de Marcó: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados...* p.1759

el MTyP para firmar el convenio⁶⁶. Por otro lado, los únicos capacitados para celebrar convenciones serían los sindicatos con personería gremial, aunque la obligatoriedad de la convención homologada regiría aún para los trabajadores no afiliados, impidiendo que éstos pudieran competir haciendo arreglos distintos con las empresas⁶⁷. El revés de este escenario era que los sindicatos oficiales podían conseguir ventajas y beneficios exclusivos para sus afiliados y reservarse los aportes de los trabajadores de toda la actividad, aspectos fuertemente cuestionados por la oposición radical en Diputados bajo el argumento de ser violatorios de los principios de libertad sindical⁶⁸.

Si bien la ley fijaba lo que venía sucediendo en la práctica durante el primer peronismo, creemos que su razón de ser en la coyuntura de 1953 debe asociarse con dos cuestiones. Una legal, que tenía que ver con que la falta de una ley en la materia, habilitaba fallos contradictorios de parte de los tribunales a la hora de juzgar sobre la aplicabilidad de las convenciones, sobre todo en relación con casos de terceros no intervinientes en el acuerdo⁶⁹. Esta realidad -que incluso era reconocida por especialistas en Derecho del Trabajo como Unsaín o Pérez⁷⁰- significaba que a pesar de la maduración del mecanismo de convenciones colectivas, ante la resistencia de alguna de las partes, seguía abierta la vía judicial para evitar o dilatar el acatamiento. Estos intersticios minaban la estabilidad en las relaciones laborales buscada por el Estado peronista, así como iban en detrimento del mayor poder que se buscaba asignar al Ejecutivo frente al Judicial.

La otra cuestión tiene relación con la etapa de reajustes institucionales en que entró el peronismo tras la Reforma Constitucional y, sobre todo, con el “giro conservador” impuesto por la crisis económica desde 1949, que derivó en el Plan de Estabilización Económica de 1952. Entre sus medidas se encontraba la suspensión de las negociaciones colectivas por dos años. Durante 1953, cuando comenzaba lentamente a superarse la crisis, algunos delegados de fábrica estaban obteniendo aumentos de salarios a espaldas de lo estipulado oficialmente⁷¹. La sanción de la Ley 14.250 consagraba el poder del MTyP como instancia única para la

⁶⁶ Ante la falta de una ley de asociaciones profesionales de empleadores, por el art. 9 del proyecto del Ejecutivo, el MTyP podía integrar él mismo la representación patronal con empleadores de la rama o considerar representativo al grupo interviniente en la negociación. La concesión de esta facultad al MTyP constituía una vía para presionar al capital a que se aviniera a organizarse en la misma medida que los trabajadores.

⁶⁷ Según el texto final de la ley 14.250, por el art. 8 la convención homologada ante el MTyP era obligatoria aún para los trabajadores no afiliados y por el art. 9, regía el mismo criterio para los empleadores.

⁶⁸ Se cuestionaba, asimismo, la Ley de asociaciones profesionales del peronismo y los criterios para el reconocimiento de las personerías, que permitían al área de Trabajo una aplicación discrecional. La estrategia argumentativa era usar la comparación con el fascismo italiano.

⁶⁹ Los diputados radicales sustentaron su posición de votar en general la ley en función de este problema.

⁷⁰ Los diputados citan trabajos de estos referentes en Derecho del Trabajo en sus exposiciones. Por ej.: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*...p. 1762

⁷¹ Ver: L. DOYON, *op. cit.*, p. 378-381

homologación de los convenios y para el control del cumplimiento; le daba autoridad para decidir sobre la representatividad o no de la parte patronal, ante la menor organización colectiva de los empresarios en comparación con los trabajadores; le permitía extender la convención colectiva a otras zonas y prolongar la vigencia de una convención si las partes no se sentaban a renegociar. El art. 6 de la ley reservaba una facultad discrecional importante al Ejecutivo, al establecer que las convenciones debían ajustarse a las normas legales que regían las instituciones del Derecho del Trabajo, excepto que las cláusulas beneficiaran más a los trabajadores, y *“siempre que no afectaran disposiciones dictadas en protección del interés general”*. En otras palabras, el Estado podía frenar las demandas obreras que resultaran temerarias para la comunidad empresaria o para los lineamientos económicos gubernamentales. La ley también otorgaba reconocimiento jurídico a las comisiones paritarias, que tenían que estar presididas por un funcionario de Trabajo y debían actuar en la interpretación general de los alcances de la convención colectiva así como conciliar en controversias individuales, dando autoridad de cosa juzgada a los acuerdos alcanzados en su seno. Las comisiones paritarias podían funcionar conteniendo y retardando la aparición de conflictos abiertos e incluso, dilatando el recurso a la Justicia del Trabajo. De este modo, ante la indefinición sobre si se reabría o no el proceso de negociación colectiva en 1954 y la incertidumbre sobre cómo se comportarían dirigentes y bases sindicales, para el peronismo urgía la sanción legislativa de esta norma.

VI. A modo de cierre

La Ley 14.250 es el punto que cierra esta ponencia y sin embargo, una inquietud en torno a ella fue la que constituyó el punto de partida para pensar este trabajo. Intentando comprender los entretelones de este Estado peronista y su Ministerio de Trabajo, nos llamó la atención lo siguiente: pese al salto cuantitativo y cualitativo que se dio en el terreno de las negociaciones colectivas desde 1943 y pese a la modificación de varios resortes del aparato estatal para mejorar su regulación, ¿por qué la sanción de su régimen legal no se dio hasta 1953?

La decisión de enfocar el problema de las agencias laborales ante el desarrollo de los conflictos y de las negociaciones colectivas antes y después de la llegada del peronismo al poder, tuvo menos que ver con el deseo de intervenir en el debate ya superado sobre las continuidades y rupturas del peronismo que con la necesidad de explorar y comprender las varias dimensiones que se conjugan en ese punto nodal que es cada convención firmada. Como procuramos desplegar, la mirada de mediano plazo permite recuperar la especificidad del período peronista, en que los cambios en el tipo de intervención social, están enmarcados en una serie de transformaciones estatales mayores. Además, facilita balancear varias

dimensiones, que van desde el desarrollo del Derecho del Trabajo y sus debates como condición de posibilidad para reconocer la peculiaridad de la convención colectiva, siguiendo por la capitalización de la experiencia de las dependencias laborales, hasta cuestiones más directamente relacionadas con la coyuntura política y económica así como con la correlación de fuerzas en el seno mismo de la coalición peronista al decidirse la elevación del proyecto de ley. Seguramente, no le hemos hecho justicia a todos los aspectos, pero este trabajo nos brinda nuevos aprendizajes para continuar nuestra indagación sobre un objeto que es de nuestro particular interés: el desempeño de la Dirección General/Nacional de Trabajo y Acción Social Directa dentro de la órbita de la STyP y el MTyP.