

Índice

Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX.....9
Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann

Sección 1. Saberes, Estado y Cuestión Social

El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral
durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen.....35
Juan Suriano

Una escuela científica en el Estado. Los estadísticos oficiales
en la Argentina de entreguerras63
Claudia Daniel

Sección 2. Saberes y Zonas Grises

Administradoras, funcionarios y técnicos estatales
en el Hospital de Mujeres Dementes. Buenos Aires. 1880-1890103
Valeria Silvina Pita

Itinerarios de la profesión médica y sus saberes de Estado
Buenos Aires, 1850-1910125
Ricardo González Leandri

Sección 3. Ciudades y Caminos: el Espacio como Problema de Estado

Las promesas del urbanismo
como alternativa tecnocrática de gestión (1928/1958).....159
Ana María Rigotti

Saberes sin fronteras. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940	185
<i>Valeria Gruschetsky</i>	
Saberes de Estado: Comentarios finales	213
<i>Joseph L. Love</i>	
Bibliografía.....	223
Nota de los compiladores	249

El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen*

Juan Suriano

Las instituciones estatales ligadas al mundo del trabajo y las relaciones laborales surgieron y se conformaron como parte de una compleja trama en la que se combinan mediaciones políticas y burocráticas, así como tensiones internas entre las demandas de la política, la racionalidad técnica, la conflictividad social y la construcción de un marco de regulaciones en el plano laboral. Si entendemos el proceso de construcción del Estado como el resultado de un conjunto de prácticas administrativas, para concebir la lógica de su funcionamiento se hace necesario analizar de modo exhaustivo cada una de las instituciones que la conforman. Este proceso forma parte de la historia social del Estado, que comprende funcionarios y agencias en distintos niveles (nacional y provincial).¹ De modo que resulta imprescindible explorar en qué medida esas políticas estuvieron orientadas por el resultado de luchas, alianzas y negociaciones trabadas por diversos actores estatales y de la sociedad civil, los cuales, por otra parte, mantenían entre sí intercambios sociales fluidos y fuertemente anclados en los contextos locales.

* Este trabajo forma parte de los proyectos PICT 02248 *Historia de las instituciones laborales en Argentina: del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo, 1907-1955* financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y *Circulación internacional de saberes y prácticas institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina (1920-1970)*, HAR 2009-13555, financiado por el plan Nacional de I+D, Ministerio de Ciencia e Innovación, España. Agradezco los comentarios de Mariano Plotkin a un borrador de este trabajo y la colaboración de Laura Caruso.

En este punto vuelve a tomar fuerza el interés de los investigadores y la reflexión crítica en torno a los intelectuales como actores políticos importantes tanto en relación al Estado como a las clases subalternas, pero lo más importante aquí es el viraje en el interés hacia otros actores clasificados como “expertos”, “especialistas” y “profesionales”, muchos de los cuales se han empeñado en las agencias estatales como funcionarios calificados. Desde este nuevo foco de atención, la orientación de la acción de estos agentes sociales ha sido comprendida positivamente y en un nivel de complejidad que no podría lograrse desde los tradicionales enfoques sociológicos “críticos”, que la reducían a un simple instrumento pasivo y/o portador de la lógica del capital, del Estado capitalista y/o del interés de ciertas elites sociales. Asimismo, se puede afirmar, siguiendo a Neiburg y Plotkin, que las categorías de “intelectuales” y “expertos” suelen ser utilizadas por los científicos sociales –sin establecer demasiadas distinciones– por una parte, como categorías sociológicas definidas a partir de algún tipo de prescripción teórica sistemática, y por la otra, como categorías que expresan diversas perspectivas de los actores sociales empleadas para clasificar su propia experiencia y la de otros actores en contextos en los que está en disputa su consagración social y la imposición de representaciones legítimas del mundo. Estos autores consideran, además, que si se confrontan las categorías de “intelectuales” y “expertos” con las trayectorias sociales de ciertos individuos es posible reconocer que existe un continuo entre ellas, dado que muchos actores pueden autodefinirse y/o ser rotulados en situaciones sociales específicas de una u otra forma.²

El presente capítulo examina las ideas y prácticas del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) desde su conformación, y se centra en el comportamiento de sus técnicos y funcionarios y su rol en las políticas laborales desarrolladas durante la primera gestión del gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922). El trabajo se inscribe en el contexto más amplio del estudio de las instituciones estatales y de los debates y la circulación de ciertas nociones sobre los modos de afrontar la cuestión social y laboral, así como del desarrollo de algunas prácticas específicas en el contexto nacional de formación de administración y de expertos. Apunta, también, a comprender la extensión de las estructuras burocráticas, la organización de nuevas áreas de gestión, y el reclutamiento, entrenamiento, especialización y selección de los cuadros administrativos. La producción de informes del organismo nos permite entender tanto la progresiva ocupación de espacios

oficiales poco tiempo antes vacíos como la mediación de conflictos, la promoción de convenios y la garantía de su cumplimiento, así como el control de actividades sindicales y empresariales.

La creación del Departamento Nacional del Trabajo

El DNT fue la primera agencia del Estado nacional creada específicamente para dar respuestas a la “cuestión obrera” en la Argentina, aunque es cierto que su nacimiento en 1907 fue azaroso, como lo reconociera el propio Alejandro Unsain al sostener que “su creación presenta curioso origen. Nació, en efecto, nada más que como consecuencia de la incorporación a la ley anual de presupuesto general de una partida modesta destinada a costearlo. Como ningún estatuto legal precisaba sus funciones ni sus objeto, corrió accidentada vida administrativa”, hasta la sanción de su Ley Orgánica (N° 8999) en 1912 durante la gestión de Indalecio Gómez en el Ministerio del Interior, área a la que pertenecía el DNT.³ Tan azarosa fue su primera etapa que, según el Dr. Alejandro Ruzo, en el presupuesto de 1912 el Ministerio del Interior lo denominó Dirección General del Trabajo, dando lugar a confusiones con la Oficina de Trabajo de la Dirección General de Inmigraciones.⁴

Los objetivos y competencias del DNT se fueron delineando entre su creación en 1907 y la sanción de la ley orgánica, que le concedió la facultad de inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las escasas leyes laborales existentes, la confección de un registro de colocaciones para desempleados, y la facultad de mediar en los conflictos a pedido de las partes. Su origen se relaciona al frustrado proyecto de Ley Nacional de Trabajo impulsado en 1904 por Joaquín V. González, del que se habían desprendido las dos primeras leyes de protección obrera: la número 4661 de descanso dominical (1905) y la 5291 de trabajo de mujeres y menores (1907). El surgimiento del DNT se inscribe en un contexto internacional en el que, ya hacía un tiempo, se estaba poniendo en práctica la creación de agencias estatales con el objeto de intervenir y solucionar los conflictos derivados de la relación entre patrones y obreros, superando la idea (de inspiración liberal) de que esa relación era una cuestión privada de las partes que excluía al Estado.⁵

La concepción básica del nuevo organismo se basó en una estrategia de intervención neutral entre el capital y el trabajo, aunque sus primeros impulsores discreparan sobre si debía desempeñar un rol activo o pasivo. Durante la gestión de su primer presidente, el Dr. Nicolás Matienzo (1907-1909), predominó la política de prescindencia estatal en materia de intervención, al tomar como modelo el Bureau of Labor del gobierno federal norteamericano, entidad que no reconocía la intervención directa. Matienzo sostenía en uno de los primeros números del *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* que “la policía industrial y comercial no forma parte de las atribuciones conferidas al DNT, porque no se aviene a la índole técnica e informativa de esta institución”.⁶ La “índole técnica e informativa” indicaba que el organismo debía tener por función estudiar, recopilar y comparar información, y formular diagnósticos sobre la cuestión obrera y publicarlos, para contribuir a la sanción de leyes, aunque sin intervenir activamente en las relaciones laborales.

Sin embargo, la postura de Matienzo fue modificada por quienes lo sucedieron en el cargo, los abogados Marco Avellaneda (1909-1911) y Julio Lezana (1911-1920), quienes se inclinaron claramente por darle al Departamento capacidad de intervención, esto es, convertirlo de algún modo en policía del trabajo. En 1910 Avellaneda presentó al Parlamento el proyecto de Ley Orgánica del DNT, y en sus fundamentos argumentó con convicción la necesidad de establecer el poder de policía del organismo, tomando como modelo las divisiones de inspección del Departamento Nacional de Higiene, la División de Ganadería y la Oficina de Impuestos Internos. “Las delegaciones de las funciones inspectoras en otras reparticiones públicas no han dado resultado. En todo el tiempo que llevan en vigor las dos leyes actuales sólo se menciona un juicio que condena al dueño de un taller de herrería que ocupaba un menor de 12 años; y esto porque el menor se hirió un dedo, dando motivo a que interviniera la policía”.⁷ En el proyecto también se impulsaba la participación del Estado en la oferta y la demanda de mano de obra a partir de la creación de una agencia estatal de colocaciones, hecho que implicaba la participación estatal en el mercado de trabajo. En este punto, la sanción de ley orgánica en 1912 vino a cambiar la situación, al reforzar y otorgarle al organismo nuevas atribuciones como la facultad de inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes existentes (Artículos 2º, 3º y 4º), la confección de un registro de colocaciones para

obreros, “con el objeto de coordinar la oferta y la demanda de trabajo” (5°), y la facultad de mediar en los conflictos a pedido de las partes (7°).⁸

De esta manera el núcleo del proyecto fundacional del DNT en materia de política laboral se asentaba en la definición de “mecanismos legales e institucionales de regulación de las relaciones entre empresarios y trabajadores asalariados a través de una agencia estatal, proyectando cuatro ejes fundamentales en la política de intervención del Estado, con base en las leyes de asociaciones patronales y obreras, de contratos colectivos de trabajo, de conciliación y arbitraje en los conflictos laborales, y con la creación de una justicia del trabajo”.⁹ Sobre este principio, y con un presupuesto escaso, comenzó a conformarse una agencia compuesta por un pequeño núcleo de funcionarios, concedores de experiencias similares desarrolladas en otros países, y compuesto por profesionales provenientes mayoritariamente del derecho laboral, como Avellaneda, Alejandro Bunge, Federico Cibils, Federico Figueroa, Matienzo, Lezana, Ruza, Francisco Stag, Pablo Storni y Unsain.

La puesta en marcha del DNT fue una tarea ardua y dificultosa; en principio, por la oposición ejercida por una parte importante de los actores del conflicto laboral (algunas organizaciones patronales y los gremios orientados por el anarquismo). Una clara manifestación en este sentido había sido el rechazo en 1904 del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo por parte de la Unión Industrial Argentina y de la Federación Obrera Regional Argentina, conducida por activistas anarquistas. Si bien en la impugnación se alegaban diferentes razones, había coincidencia en rechazar la injerencia estatal en lo que se consideraba una relación privada entre las partes en conflicto. Por supuesto, no era esta la concepción predominante en la Unión Gremial de Trabajadores orientada por el socialismo, que (teniendo como modelo la intervención legislativa de la social-democracia alemana) era partidaria del rol regulador del Estado a partir de la creación de un corpus legislativo en materia laboral. Tampoco el Parlamento respaldó el proyecto y, con respecto al organismo laboral, recayó generalmente en posturas ambiguas y hasta negativas como, por ejemplo, cuando demoró por dos años la sanción de la Ley Orgánica del DNT o cuando ignoró en 1921 el tratamiento del proyecto de Código del Trabajo que le asignaba un rol central a la institución.

Por otra parte, a diferencia de los Departamentos de Policía o de Higiene, que disponían partidas presupuestarias propias, el DNT dependía

del Ministerio del Interior tanto política como financieramente. Esta situación le generó constantes problemas financieros, pues de acuerdo a la ley de presupuesto el Ministerio del Interior le giraba dinero con cuentas a crédito, dificultando su crecimiento.¹⁰ El Artículo 9º de la Ley Orgánica establecía: “serán recursos del Departamento: la asignación que anualmente fije la ley de presupuesto, el rendimiento de las publicaciones que edite y las donaciones que reciba para el desarrollo de los servicios que él mismo está dispuesto a prestar”.¹¹ Para el año 1912 se le había asignado la modesta suma de \$125.000, y un claro ejemplo de los problemas suscitados por la falta de fondos es que al finalizar ese año el organismo laboral disponía de muy pocos inspectores para toda el área de la Capital Federal. No obstante, la sanción de la ley orgánica le otorgó renovados bríos, y las partidas presupuestarias aumentaron sustancialmente durante los años 1913 y 1914 (\$265.000 y 618.320, respectivamente), lo que le permitió al Departamento mejorar su capacidad edilicia y aumentar su personal total (técnico y administrativo) de 38 en 1912 a 79 en 1914. Pero esta tendencia varió sustancialmente a partir de la crisis económica provocada por la Primera Guerra Mundial, puesto que, según el ministro del Interior Ortiz, “las exigencias fiscales hacían imposible solventar todos los gastos del DNT”.¹² En 1915 se le asignaron \$231.000, y volvió a tener una planta de 37 empleados. Recién en 1920 pudo mejorar su presupuesto (\$368.320) y elevar su personal a 67 empleados, aunque de todas formas este modesto aumento presupuestario y de personal no alcanzaba para cubrir la ampliación de funciones derivadas de la sanción de nuevas leyes (véase Cuadro N° 1) y del crecimiento de la población industrial.¹³

También surgían algunos aspectos negativos en cuanto a las relaciones de competencia profesional o política que se establecían con el DNT por parte de funcionarios pertenecientes a otras áreas del gobierno como ministerios, secretarías o departamentos, lo que dificultaba y trababa la acción del organismo. En este sentido, Ruza, entonces jefe de Legislación del DNT, sostenía en 1918 que el Departamento no podía efectuar de manera consistente su tarea de inspección y vigilancia en tanto la sección de Higiene Industrial dependiera del Departamento de Higiene y no se incorporara al DNT: “Mientras no se llegue a esto, no se podrá realizar una inspección en el concepto moderno, es decir, complementando la información de los locales de trabajo con la personal e individual de cada obrero de las

industrias peligrosas o insalubres, a efectos de apartar de su labor y dedicarlos a otras menos penosas a los sujetos de condiciones físicas deficientes”.¹⁴ También señalaba superposiciones con la Municipalidad porteña, debido a que el derecho consuetudinario, en razón del bien común, ponía bajo su jurisdicción los aspectos vinculados a la higiene, la seguridad y el funcionamiento de fábricas y talleres, entrando en colisión con la acción del DNT.¹⁵

Otro de los límites impuestos a la novel agencia se relaciona a su estrecho alcance jurisdiccional, pues de acuerdo a los principios de organización federal tenía jurisdicción sólo sobre la Capital Federal y los territorios nacionales, quedando fuera de ella un importante segmento del mundo del trabajo. Los funcionarios del DNT no podían ocultar su decepción frente a este recorte de poder. Ruza, si bien estaba de acuerdo en respetar las autonomías provinciales, era partidario de extender la jurisdicción del DNT a lo que él denominaba “zonas especiales”: los puertos, “por su carácter propio y porque el Código Civil declara de esta jurisdicción la zona de 35 metros a cada lado de la ribera de los ríos o canales navegables”;¹⁶ las líneas férreas nacionales y los talleres de las empresas, pues “todas las leyes de concesión de esas líneas comprenden la facultad de expropiar y ocupar las zonas necesarias para todas las instalaciones accesorias, lo que quiere decir que se nacionalizan tales zonas”.¹⁷ En realidad, Ruza pensaba que, dada la importancia estratégica de la actividad marítima y del ferrocarril, así como la magnitud de las huelgas en dichos gremios, era el gobierno nacional quien debía uniformar las condiciones del servicio y de los sindicatos.

Ante los límites jurisdiccionales del DNT, los esfuerzos iniciales por extender su influencia al resto de la nación se volcaron al estímulo, a la creación de departamentos provinciales de trabajo, que tardarían un tiempo en concretarse a pesar del esfuerzo del DNT en las diversas provincias. En 1916 se creó el Departamento Provincial del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, al año siguiente el de San Juan, y en 1921 el de Salta. Entre Ríos organizó en 1920 una Oficina Provincial del Trabajo, y dos años después se creó en Santa Fe la Dirección de Estadística y Trabajo, aunque el Departamento del Trabajo recién funcionaría desde 1927. Durante estos años, Córdoba y Tucumán también pusieron en funcionamiento organismos laborales. Aunque la gran mayoría tomó el modelo del DNT, este creía indispensable establecer un nexo entre los diversos departamentos de modo de coordinar las políticas laborales. Por

ejemplo, en febrero de 1918 Unsain, entonces presidente interino del organismo, envió una circular a todos los departamentos provinciales donde reconoce que había escasa comunicación entre ellos y propone “estrechar las relaciones que en todo momento deben ligar al DNT con los organismos administrativos que en las jurisdicciones provinciales realizan funciones análogas”.¹⁸ A esos fines propuso crear una sección del DNT que centralizara toda la información, y recibió respuestas positivas desde Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán, aunque luego el esfuerzo no trascendió la intencionalidad original.

Ante este panorama negativo, debe consignarse a favor del DNT el no haber sufrido la falta de coordinación y organización que cruzaban otros entes administrativos, cuyas estructuras de reclutamiento de personal se vinculaban menos a lógicas racionales que a relaciones personales y favoritismos políticos. Aunque para corroborar esta apreciación deberíamos conocer la estructura de reclutamiento del Ministerio del Interior, se podría suponer que este aspecto positivo se debió a su dimensión pequeña, al escaso personal ocupado, al hecho de que algunos de sus empleados trabajaran *ad honorem* y al lugar subordinado dentro de la estructura del Estado.

No obstante, este reducido grupo de funcionarios conformó el cuadro inicial del proceso de construcción de una burocracia político-administrativa especializada en relaciones laborales,¹⁹ y muchos de ellos—profesionales, como los ya mencionados Bunge, Lezana y el propio Unsain, o los inspectores José Elías Niklison, Antonio Rouco Oliva y Celia Lapalma de Emery, así como varios escribientes y oficiales auxiliares— permanecieron en sus cargos en las gestiones conservadoras como las de los radicales y desarrollaron su función al margen del color político del gobierno.²⁰ Unsain, y Ruzo poseían una característica en común que compartían con otros funcionarios como Julio Lezana o Alejandro Bunge: eran “expertos” cuyo trabajo era “en y para el Estado”, se especializaron en políticas laborales, y desarrollaron una larga trayectoria profesional en esa materia.²¹ Todos ellos fueron funcionarios que combinaron su rol en el DNT con la labor docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA), tanto en la Facultad de Derecho como en la de Ciencias Económicas, donde dictaban materias cuyos intereses eran afines a la labor en el DNT y a la construcción de una normativa legal en materia laboral. A la vez, establecieron redes con diversas organizaciones extrauniversitarias nacionales interesadas en lo social

—como el Museo Social Argentino— o internacionales —como la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—.²²

Paralelamente a este tipo de funcionario existían los inspectores, cuya tarea específica era verificar el cumplimiento de la legislación vigente y construir informes de situación: “el conocimiento del medio obrero quedará en gran parte librado a la acción de los inspectores”, sostenía el Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica.²³ Sobre la base de estos informes los “expertos” elaborarían sus diagnósticos y propuestas. José Elías Niklison fue un modelo en este sentido.²⁴ La peculiaridad de sus detalladas investigaciones era poner el centro de atención en los sectores sociales más explotados y marginales, como los trabajadores indígenas de Chaco, Formosa y de las misiones franciscanas —que eran utilizados como mano de obra forzada en el Ingenio Ledesma y en los quebrachales— así como también denunció, con una descripción brillante, la explotación de los mensúes en los yerbatales del litoral. Niklison combinaba sus concepciones caritativas provenientes del catolicismo social con una mirada antropológica, lo que convirtió sus informes no sólo en una fuente de conocimiento de un sector olvidado de la población nacional sino también en una denuncia pública y un llamado de atención para las autoridades antes de que estos trabajadores se sindicalizaran.²⁵

Retomando el tema de la continuidad de los funcionarios a lo largo de diversas gestiones de gobierno, coincido con Germán Soprano cuando sostiene que los lineamientos principales del proyecto fundacional del DNT tuvieron continuidad y se mantuvieron durante estos años, e incluso después de la caída del radicalismo.²⁶ La continuidad de ciertas políticas de las agencias estatales, tal como la permanencia de un cuerpo de funcionarios especializados con alguna influencia en las políticas de diversos gobiernos, ayudan a comprender mejor los cambios y las continuidades de las políticas nacionales y matizan aquellas interpretaciones estructurales que muestran al aparato del Estado como un ente abstracto y monolítico, sin fisuras en su función represiva y de control social. Por otro lado, como sostiene Hernán González Bollo, “los aportes del DNT a la agenda gubernamental son prueba de continuidad y acumulación de conocimiento estatal en el tratamiento de la cuestión obrera”.²⁷ Tanto la presencia de un elenco estable a lo largo del tiempo como la adquisición de un capital de información especializada dotaron a los distintos gobier-

nos de un corpus estable de conocimientos sobre el mundo laboral. Este proceso contribuyó a la elaboración de políticas laborales que, generalmente, se aceleraba y profundizaba en las coyunturas, cuando el conflicto social adquiriría una cierta gravedad.

El rol del Departamento Nacional del Trabajo durante el primer gobierno radical

La propensión del presidente Yrigoyen a intervenir directamente en los conflictos entre el capital y el trabajo con un marcado interés por resolverlos —en numerosas ocasiones, de manera favorable a los trabajadores— fue, quizás, el aspecto más novedoso de la política laboral durante su primera gestión. Sin embargo, una mirada al conjunto de estas políticas revela líneas de continuidad con el período precedente. Se constata la sanción de algunas leyes nuevas y la reglamentación de otras aprobadas durante los gobiernos anteriores (véase Cuadro N° 1). Las leyes más importantes de esta primera gestión radical fueron la N° 10505, que regula el trabajo a domicilio y que fue sancionada en octubre de 1918, y la Ley N° 11110 de Jubilaciones de Obreros y Empleados de Empresas Particulares, de 1921.²⁸ Además, en 1917 se había puesto en funcionamiento la Ley de Jubilaciones Ferroviarias, sancionada en 1915 y demorada en su implementación debido a las fuertes resistencias empresarias. Pero sin duda, el proyecto más ambicioso fue el Código del Trabajo elaborado por el entonces presidente del DNT, Unsain, en 1921, y jamás sancionado por el parlamento.

En materia internacional, el gobierno continuó con la tradición inaugurada por Avellaneda, quien a poco de asumir la presidencia del DNT, en 1909, efectuó un viaje a Europa para conocer de manera más profunda las políticas sociales implementadas en diversos países, alternando la asistencia a congresos con la visita a instituciones laborales de Francia, Italia y España.²⁹ A su regreso intentó relacionar al Departamento y las políticas laborales del Estado con el contexto internacional, motivo por el cual en 1910 había enviado delegaciones a la reunión de la *Association Internationale pour la Lutte contre le Chômage* y a la Conferencia Internacional contra el Desempleo, realizada ese año en París.³⁰ En 1913 la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores, con sede en

Basilea, cuyo objetivo central era reunir a las naciones partidarias del intervencionismo estatal, invitó a las autoridades nacionales a enviar un representante, pero el estallido de la Primera Guerra Mundial frustró las iniciativas.

El gobierno radical conservó esta línea de adhesión a la conformación de un sistema de derecho internacional obrero y se mantuvo al tanto de los importantes cambios ocurridos desde el final de la guerra, integrándose a la recién creada OIT, participando en varios foros, y firmando tratados impulsados por la OIT con España e Italia sobre reciprocidad en materia de indemnización por accidentes de trabajo, que se materializaron en sendas leyes (11125 y 11126) sancionadas en junio de 1921.³¹ Ese mismo año, el gobierno adhirió también a los postulados de la Convención de Berna de 1905 sobre prevención del fosforismo. Resulta importante recalcar que el Departamento del Trabajo tuvo una activa participación en los foros internacionales, así como en el diseño de las políticas laborales del gobierno radical.

El nuevo gobierno no modificó sustancialmente el contenido principal de las políticas laborales que se venían desarrollando ni el rumbo del DNT, sino que más bien las profundizó. En este sentido es interesante resaltar que la historiografía ha prestado escasa atención a esta cuestión, al centrar su foco de atención en el estilo personalista de conducción de Yrigoyen. Por otro lado, las fuentes del DNT pueden ampliar las perspectivas del análisis de las políticas laborales de este período. Desde el comienzo de su gestión, el Poder Ejecutivo (PE) dispuso de la información estadística socio-laboral sumamente detallada que el DNT venía elaborando desde 1907. Esta información abarcaba una gran cantidad de datos vinculados a diversos aspectos de las condiciones de vida de los trabajadores y se publicaba regularmente en los números del *Boletín* y de la *Crónica Mensual* editados por el organismo. Mientras los boletines se publicaron desde la creación del DNT, las crónicas mensuales aparecieron a partir de enero de 1918, y desde 1920 reemplazaron a aquellos. Esta nueva publicación se debió a una iniciativa de Unsain, pues “la actividad del Departamento Nacional del Trabajo ha aumentado en forma visible”.³² Bajo ese argumento, la crónica apareció con el objeto de hacer pública y poner al alcance de los lectores interesados una gran cantidad de información que no llegaba a editarse en los boletines por razones de espacio. La publicación se inició con un tiraje de 700 ejempla-

res, que se enviaban a organismos laborales de las provincias y del exterior, bibliotecas públicas y asociaciones obreras y patronales.

Los temas de ambas publicaciones incluían estadísticas de salarios (desagregados por industria) y de huelgas (si bien las estadísticas se concentraban en la Capital Federal, en ocasiones se publicaban también datos sobre conflictos en el interior); duración de la jornada de trabajo; grado de ocupación y desocupación obrera; trabajo a domicilio (salarios, condiciones de trabajo, precio de las herramientas); niveles de alcoholismo y mortalidad en la población obrera; trabajo infantil; prostitución; costo de vida (basado en estimaciones de los gastos de un familia obrera y su relación con los salarios percibidos); información sobre los precios en ferias francas; ahorro postal; condiciones de las viviendas; datos sobre jubilaciones; movimiento en el tráfico ferroviario (vagones de 2ª clase) y tranviario (coches para obreros); nivel de instrucción de los conscriptos; accidentes de trabajo, seguros colectivos, movimiento mutualista y datos variados sobre la salud obrera; censos de braceros de diversas regiones del interior; o los informes ya señalados de Niklison sobre las condiciones laborales y de vida en ingenios, quebrachales y yerbatales.

Una de las secciones de los informes del DNT más relevante para el gobierno radical era la dedicada a las huelgas, pues su información era indispensable para comprender el rumbo del conflicto laboral, sin duda la principal fuente de preocupaciones para las autoridades. Si observamos las estadísticas de las huelgas se percibe que están agrupadas de acuerdo a distintos criterios que le permitían al PE contar con un panorama amplio sobre la naturaleza de los reclamos obreros (véase Cuadro N° 2). Así, las estadísticas recopilaban mensualmente la cantidad de huelgas producidas y huelguistas participantes, discriminados por sexo y edad (mayores y menores); diferenciaban entre huelgas parciales y generales y suministraban datos sobre su duración; evaluaban los resultados (favorables, desfavorables, parciales), así como también las jornadas perdidas y los perjuicios económicos provocados por los paros; e identificaban y agrupaban los conflictos por rubro industrial (alimenticio, tabacalero, químico, textil y de confección, vestido, maderas y anexos, poligráfico, metalúrgico, construcción, transporte, cueros y pieles, electrónicos y varios). Los motivos de las huelgas se agrupaban en cinco rubros: salarios, horario (modificación y disminución de la jornada laboral), organización, condiciones de trabajo

(especialmente la abolición del trabajo a destajo) y motivos diversos (no comprendidos en los anteriores). Por otro lado, llevaban estadísticas anuales de las huelgas que les permitía efectuar una minuciosa evaluación y comparación de la cantidad de las mismas, como también establecer las tendencias del conflicto social.

Es interesante remarcar que, si bien en los informes predominaban lógica y abrumadoramente los aspectos cuantitativos, expresados en un tono neutral, también presentaban lecturas cualitativas en las que se deslizaban ciertos análisis de las causas de las huelgas con el objetivo de explicar las tendencias estadísticas derivadas de los conflictos. Los bajos salarios, las malas condiciones de trabajo, las arbitrariedades patronales aparecían como motivos típicos del malestar obrero. Algo similar ocurre con la apreciación sobre las huelgas producidas por motivos de “organización”, categoría que en realidad incluía temas vinculados a cuestiones como el reconocimiento de las entidades gremiales, la readmisión de trabajadores despedidos y la solidaridad con sus compañeros cesanteados o reprimidos. Este tipo de conflicto connotaba, sin duda, un mayor compromiso y un autoreconocimiento de clase por parte de los trabajadores, y los redactores de los informes se mostraban muy sensibles a estos problemas. “Tomamos los motivos principales que determinaron las diferentes huelgas en el quinquenio indicado (1914-18) y observamos que hasta 1918 los paros por razones de salario vienen sufriendo una disminución paulatina apreciada al finalizar el período en un 14%; notamos en cambio que las huelgas originadas por razones de organización (readmisión, expulsión, solidaridad) han aumentado durante ese mismo lapso en un 10%, es decir, que la solidaridad y las exigencias de lograr el reingreso de elementos despedidos por los patrones dan margen para esta otra caracterización, no ya como factor económico sino como exponente de organización gremial.”³³ Este informe fue editado a mediados de 1919 y, sin duda, estas apreciaciones se relacionaban con la coyuntura en la que se produjeron los traumáticos sucesos de la Semana Trágica, cuando los niveles de movilización solidaria con un marcado “carácter agresivo” –según el informante– alcanzaron su punto culminante. Analizando el movimiento huelguístico del año 1919 se informa que el 65% de los conflictos se debieron a causas salariales, pero si se consideran la cantidad de huelguistas las cifras se invierten, pues el 65% de ellos fueron a la huelga por razones de solidaridad debido,

principalmente, a su participación en lo que el informante denomina “la gran huelga revolucionaria” de enero de 1919.³⁴

El tema de la profundización de los lazos de solidaridad se tornaba especialmente preocupante cuando el conflicto se extendía entre los gremios de transporte; en más de una ocasión los choferes de taxi y carreros se solidarizaron con los trabajadores ferroviarios y marítimos en conflicto, paralizando total o parcialmente el movimiento de tráfico porteño. Desde el comienzo de la gestión presidencial de Yrigoyen el DNT prestó especial atención a las condiciones en que se desarrollaban el trabajo ferroviario y el marítimo (salarios, condiciones de vida y de trabajo, huelgas, accidentes laborales, características de sus sindicatos), tanto por los altos niveles de conflictividad como por el rol central que desempeñaban en una economía agroexportadora como la argentina.³⁵ La información se detenía de manera exhaustiva en los duros combates entre las empresas y los sindicatos, especialmente entre los gremios ferroviarios y las empresas extranjeras o entre la Federación Obrera Marítima (FOM) y el Centro de Cabotaje Argentino en general y la empresa Mianovich en particular. También prestaba minuciosa atención a los repertorios de confrontación (huelgas, piquetes, boicots obreros, lock-outs patronales), analizaba las reivindicaciones (pliegos de condiciones) y las respuestas empresariales.

El DNT planteó desde el comienzo del ciclo huelguístico desarrollado durante el primer gobierno de Yrigoyen la necesidad de regular el trabajo, tanto marítimo como ferroviario, así como reconocer a las organizaciones sindicales, puesto que consideraban necesaria la existencia de sindicatos sólidos y legalmente reconocidos para contar con interlocutores previsibles. Otro aspecto importante era el impulso otorgado por el organismo a la formación de tribunales arbitrales. En este sentido, el DNT participaba activamente intentando arbitrar y conciliar en los conflictos, para lo cual mantenía fluidas relaciones con los gremios obreros que se mostraban partidarios de la mediación (la Fraternidad, la Federación Obrera Ferroviaria o la FOM).³⁶ Si bien intentó hacer lo mismo con las organizaciones patronales, en general estas eran menos proclives a la negociación y a aceptar el rol neutro del DNT, puesto que preferían presionar directamente sobre el PE. Adoptando una postura diferente a la que había motivado la renuncia de Avellaneda, el organismo laboral ahora auspiciaba o apoyaba la participación de funcionarios del PE (el propio presidente, ministros, prefectos o el

jefe de policía) en el conflicto laboral cuando no lograba imponer su propia intervención. No se trataba sólo de las apreciaciones de un Avellaneda seguramente más celoso de la autonomía del Departamento que Unsain, sino también de un cambio en las formas del conflicto que se manifestaba mediante una mayor presión corporativa por parte de las organizaciones patronales y sindicales.

Con mucho esfuerzo, el DNT intentaba también cumplir con su función de inspección y vigilancia, cuestión que potencialmente resultaba más factible en el caso de los marítimos, ya que el puerto representaba una zona más acotada que el sistema ferroviario, cuya geografía laboral se extendía a todo el país y, recordemos, el DNT no tenía jurisdicción sobre buena parte del territorio nacional. Dada su escasísima dotación de inspectores, el organismo no poseía casi ninguna posibilidad de cumplir con su rol de policía industrial ni siquiera en el puerto, mostrando en este punto una debilidad que perduraría durante un largo tiempo.³⁷ En los fundamentos de la Ley Orgánica se estipulaba la existencia de un inspector por cada una de las circunscripciones existentes en la Capital. Si se tiene en cuenta que en 1913 la ciudad de Buenos Aires albergaba, además de los gremios de servicio, 10.240 establecimientos industriales que ocupaban a 143.000 trabajadores,³⁸ resulta evidente que las previsiones del propio DNT sobre el número de inspectores eran por demás modestas y claramente insuficientes para verificar el cumplimiento de las leyes laborales y mediar en los conflictos.³⁹

La relación entre el DNT y el PE durante el primer gobierno radical parece haber sido fluida. Este contaba con detallados informes elaborados por los técnicos del organismo, los cuales servían de base para su posterior intervención en la definición de los conflictos. Por ejemplo, cuando se produjo una huelga en los talleres de Rosario y Pérez del Ferrocarril Central Argentino por la reincorporación de obreros despedidos, el litigio “se solucionó con un decreto del Poder Ejecutivo, quien previo informe del jefe de la División de Legislación de este Departamento ordenó la readmisión de estos obreros”.⁴⁰ Lo mismo ocurrió con la huelga marítima de diciembre de 1916. Ante el rechazo patronal de la mediación del DNT el gobierno ofreció la suya, y nombró árbitro al jefe de policía Julio Moreno, quien en base a la documentación presentada por el Departamento medió a favor de los trabajadores.⁴¹ Esta confluencia se repitió en cada uno de los conflictos en los que el PE debía arbitrar.

Los informes del DNT no se limitaban a brindar información estadística sino también a recomendar la adopción de medidas tendientes a dotar un marco legal a las relaciones laborales y, de esta manera, regularizar y darle un contexto previsible al conflicto social. Por eso insistió reiteradamente sobre la necesidad de que el parlamento sancionara leyes relacionadas al mundo del trabajo, sobre todo en materia de reconocimiento de las organizaciones sindicales y en la regulación de las huelgas a partir de la implementación obligatoria del arbitraje.⁴² A partir de enero de 1920 la dirección del DNT intentó darle cierta formalidad a su atribución arbitral y estableció que, en cumplimiento de la Ley Orgánica N° 8999, en ocasión de cada huelga el DNT enviaría un comunicado a los gremios cuyo texto era el siguiente: “Enterado de la huelga iniciada, cumpro en dirigirme a Ud. ofreciendo los servicios del DNT a los efectos de buscar la mejor solución posible y dentro del menor tiempo para resolver o tratar de resolver dicho conflicto”, pues “cree el suscripto que todas las huelgas tienen posibilidad de arreglo, y piensa, en consecuencia, que cuanto más pronto se consiga ponerle fin tanto mejor será”. A partir de esta convicción ofrecía tres fórmulas de intervención: 1. Mediación: El DNT hablaría con los empresarios a los efectos de buscar una solución; 2. Conciliación: Se trataría de una reunión de las partes en presencia del DNT para hallar la solución al conflicto; 3. Arbitraje: Se llegaba a esta instancia si fracasaban las instancias anteriores. Podía haber un árbitro único, o bien cada parte designaba el suyo y estos se ponían de acuerdo en nombrar a un tercero. “Lo que este Departamento desea, ante todo, es que, declarada la huelga, las partes no se mantengan en un alejamiento que dificulte o postergue la solución del asunto.” En el mismo sentido, se aclaraba, se enviaría una propuesta similar a los patrones.⁴³

Sin embargo, en la práctica esta declaración tenía un valor relativo, pues la Ley Orgánica le atribuía un carácter voluntario al acto arbitral. La ausencia de una modificación legislativa que le adjudicara un carácter obligatorio al arbitraje le quitaba autoridad al DNT, puesto que la mediación arbitral dependía de la buena disposición o la conveniencia de las partes en disputa, como también de la voluntad presidencial. Veamos algunos casos: en 1918 el DNT fracasó en su intento de mediación en un conflicto de los obreros molineros y en otro de los trabajadores del calzado. Mientras en este último el rechazo provino del sindicato, en el primero quien se opuso fue la empresa. En una nota al ministro del Interior, el informante sostiene que:

[E]sta negativa patronal ha impedido sentar prácticamente un nuevo caso de arbitraje, malogrando el resultado deseado de una gestión administrativa. Como V.E. sabe, en los últimos tiempos la práctica local del arbitraje, como medio de dirimir los conflictos obreros, ha tenido una notoria acentuación. Inicia los últimos casos el de la huelga marítima, con el laudo del señor jefe de policía, de 4 de enero de 1917. A este fallo arbitral sigue el del 28 de enero de 1918, dado por el señor gobernador del territorio de Misiones para solucionar el caso de los obreros marítimos del Alto Paraná y, finalmente, la firma del compromiso arbitral (22 de junio) para el arbitraje tendiente a solucionar las cuestiones surgidas entre la Compañía General de Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires y sus obreros maquinistas y foguistas.⁴⁴

Más adelante el redactor sigue expresando su desilusión: “La reciente gestión que para eliminar las causas de huelgas he iniciado ante la asociación patronal UIA propiciando la conveniencia de promover, de común acuerdo con los obreros, la formación de contratos colectivos de trabajo no ha tenido mayor éxito”.⁴⁵ Finalmente, recomendaba sancionar una ley de arbitraje que le diera autoridad al DNT, tomando el modelo vigente en Nueva Zelanda. Tiempo después, en noviembre de 1918, el PE autorizó al DNT a realizar “un estudio detenido de la legislación obrera en Francia, Bélgica, Inglaterra y Alemania”, y considerar especialmente los tribunales arbitrales.⁴⁶

Estos serían algunos de los temas centrales que retomaría el proyecto del Código del Trabajo presentado al Congreso por el PE en 1921. En realidad, el Código se basaba en los fundamentos de dos proyectos anteriores, cuyo destino común fue el olvido de los legisladores. Por un lado, abrevaba en el proyecto de Legislación del Trabajo presentado en junio de 1919 por la Comisión Especial de Trabajo de la Cámara de Diputados. Allí se establecía una severa normativa para el funcionamiento de las asociaciones profesionales (sindicatos obreros y patronales). En el Título Tercero, denominado “Medios para organizar los intereses y resolver los conflictos del trabajo”, se establecía la figura del contrato de trabajo entre empleadores y empleados sobre las condiciones de trabajo y del salario, pudiendo ser tanto colectivo (entre sindicato y empresa) como individual (entre trabajador no agremiado y empleador). En el Artículo 93 del mismo título se estipulaba

que “toda cuestión relativa al cumplimiento del contrato de trabajo, surgida entre el sindicato gremial y el empleador o el sindicato patronal será sometida obligatoriamente” a consejos de conciliación y tribunales arbitrales, cuyas decisiones debían ser inapelables y obligatorias. En todos los casos la autoridad absoluta de aplicación de la ley era el DNT, que sería auxiliado con la creación de un fuero laboral en el cual se constituirían jurados de trabajo “para la resolución judicial de todo asunto relativo al cumplimiento de esta ley, de los contratos colectivos de trabajo o de los fallos de los tribunales arbitrales”.⁴⁷ Más allá de los aspectos represivos-reguladores presentes en el proyecto, sin duda hay en él elementos progresistas como la obligatoriedad del arbitraje, el contrato colectivo, la creación del fuero del trabajo y la consolidación del DNT como autoridad de aplicación.

Por otra parte, buena parte de los postulados del Código se hallaban ya en el Proyecto González de 1904.⁴⁸ Así como este había respondido en buena medida al impacto provocado por la gran huelga general que estallara a fines de 1901, el Código del Trabajo se elaboró bajo los traumáticos efectos de los acontecimientos de la Semana Trágica de 1919 y del radicalizado movimiento huelguístico iniciado un par de años antes. Si bien las coincidencias son numerosas, existen diferencias entre el Código y el Proyecto González: en principio ya no existía un capítulo sobre la selección moral y sanitaria de los inmigrantes, y por otro lado se puso menos énfasis en los aspectos represivos al no otorgarle a la policía la facultad de disolver por la fuerza las manifestaciones gremiales y no adoptar la Ley de Residencia como elemento punitivo.⁴⁹

Por el contrario, y como se desprende de la lectura del Título II del Código –dedicado plenamente al DNT–, se pretendía otorgar mayores facultades de intervención al organismo laboral, especialmente en cuanto al rol pleno de policía laboral, que ni el Proyecto González ni la Ley Orgánica de 1912 le habían atribuido. El Artículo 12 del Título II del Proyecto de Código establecía: “Corresponde a la división de inspección el cumplimiento de las disposiciones del presente Código y de las leyes sociales que en lo sucesivo se le encomienden”. A su vez, el Artículo 23 profundizaba el anterior al sostener que los inspectores tenían el “derecho de penetrar en los locales donde se ejerza una industria o comercio en las horas destinadas al trabajo”.⁵⁰ Según el mensaje del PE fundamentando su envío al Parlamento, el proyecto apelaba a los principios “básicos de la justicia so-