

**INTEGRACIÓN DE LOS OBREROS AL SISTEMA
POLÍTICO Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LA
LEGISLACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL
CONSIDERADA DURANTE EL PRIMER GOBIERNO
RADICAL (1916-1922)**

Por Federico L. De Fazio

RESUMEN

El presente trabajo intentará trazar comprensiones sobre las relaciones entabladas entre el Estado y los sindicatos, durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922), y el impacto que estas relaciones tuvieron sobre la adopción de políticas públicas y, particularmente, el tratamiento de la legislación social.

PALABRAS CLAVE

Sindicalismo; Unión Cívica Radical; Relaciones Estado y Sindicatos; Legislación laboral y previsional.

INTEGRATION OF WORKERS INTO THE POLITICAL SYSTEM AND ITS REPERCUSSIONS ABOUT THE TREATMENT OF SOCIAL LEGISLATION DURING THE FIRST RADICAL GOVERNMENT (1916-1922)

By Federico L. De Fazio

SUMMARY

The present project wants to comprehend the relationships between the State and the labour unions, during the first Yrigoyen's presidency, and the impact which they had about the adoption of political policies and, particularly, the treatment of social legislation.

KEY WORDS

Syndicalism; UCR; State and Syndicalism relationships; Social legislation.

INTEGRACIÓN DE LOS OBREROS AL SISTEMA POLÍTICO Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL CONSIDERADA DURANTE EL PRIMER GOBIERNO RADICAL (1916-1922)

Por Federico L. De Fazio*

I- INTRODUCCIÓN: LA EXPANSIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA

Cuando nos referimos a las políticas públicas buscamos hacer mención a aquellas decisiones adoptadas, por parte de las legítimas autoridades gubernamentales instituidas con acuerdo a los requerimientos del régimen político, que afectan a aquella esfera de lo político considerada "pública". Claro que esta definición meramente analítica, en términos kantianos, supone dar por supuesto un hipotético catálogo que nos identifique, apriorísticamente, cuáles regulaciones jurídicas se razonarán como propias de la "vida pública", por un lado, y cuáles se razonarán como propias de la "vida privada", por el otro. Esa idea de una nomenclatura definitoria que determine claramente los límites a la intervención estatal resulta ser ilusoria tan pronto nos interroguemos sobre algún tópico en particular al respecto, por ejemplo (y de acuerdo con el tema propuesto para reflexión): la posibilidad de intervención estatal en las relaciones industriales.

A partir del cuestionamiento propuesto, sugerimos establecer imaginariamente ciertas fronteras entre ambos conceptos a partir de la "contextualización" (temporal-histórico-espacial) donde se desarrollan aquellos actos de gobierno sujetos a estudio, para advertir la tendencia filosófico-política preponderante en el período histórico a desarrollar.

Sabemos que la irrupción del iluminismo y las concepciones filosófico-políticas devenidas a partir de Locke y Adam Smith, sugirieron una clara distinción entre lo público y lo privado, como resultado de los límites impuestos al Estado en resguardo de los derechos naturales de libertad y propiedad (positivadas en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789) (Bobbio, 2008).

Pero esta concepción de derechos absolutos e invariables, alumbrados por la tradición racionalista, comenzó a resquebrajarse tras la irrupción de aquello que los sociólogos denominaron "la cuestión social". En efecto, a partir de las expresiones conflictivas, por parte de los obreros en los albores del siglo XIX, se auspició la consideración de nuevos roles por parte del Estado; nuevas regulaciones para eventos de la vida social que, según la concepción tradicional del liberalismo político, pertenecían a la esfera de lo

* Abogado. Integrante del proyecto UBACyT D002. Docente de Elementos de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social. Becario UBACyT. Miembro Adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja"

privado. Tal como lo señala Ernesto Isuani, las primeras manifestaciones del Estado benefactor se evidencian ya a mediados del siglo XIX con las "políticas bismarckianas" que tuvieron, como finalidad principal, la asistencia social con miras a la prevención de conflictos sociales (Isuani, 1991)¹.

A partir de esta breve referencia teórica podemos identificar un escenario en donde situar las políticas concretas que estudiaremos a continuación. De acuerdo a lo propuesto por Isuani, entonces, las políticas laborales desarrolladas durante el primer gobierno radical en Argentina (1916 -1922), pueden considerarse como parte del proceso de evolución del Estado benefactor en su acepción bismarkiana: es decir, como proyección de una serie de medidas tutelares con fines preventivos a las insurrecciones obreras (Isuani, 1991).

Esta expansión de "lo público" que se origina a partir de las tensiones sociales (y que, sin dudas, como sostiene Suriano, aceleran la crisis de la interpretación liberal), tendrá un impacto significativo para el surgimiento de nuevas comprensiones desde lo filosófico. Por ejemplo, puede considerarse que el desarrollo de la escuela del positivismo social (y su rígida concepción de orden y progreso) germina como una consecuencia de su relación dialéctica con la conflictividad social en general. Para ser más precisos, la "filosofía positiva" buscó, terminantemente, el descubrimiento de leyes sociales para prever la historia y, así, condicionar el rumbo hacia el progreso. Luego de acusar de "metafísicos" a los derechos individuales esbozados por "la razón", el proyecto del positivismo social estuvo signado por una ampliación de la esfera pública en base a la idea del "órgano social"².

En nuestro país, la influencia de esta corriente fue muy marcada en el tratamiento de las primeras leyes obreras. La mencionada expansión de la esfera pública comenzó a destacarse notoriamente ya durante el tratamiento del proyecto de Código Nacional del Trabajo presentado por Joaquín V. González en el año 1904. El discurso que lo presentó decía: "[...] cada uno, en cualquier ocupación que ejecute, está en cierta medida proveyendo a una necesidad pública y en esa extensión el público se halla interesado en su trabajo. Sobre estas bases se funda el derecho del trabajo del estado para ejercer cierto grado de superintendencia sobre las industrias" (DS DIPUTADOS, 1904, I, 7). Las palabras vertidas por el Ministro del Interior de J. A. Roca exteriorizan, a nivel local, aquella trastocación conceptual de las ideas del liberalismo clásico en lo que refiere al intervencionismo estatal con sustento la idea de "funcionalismo social". Como ya veremos, esa metamorfosis continuará profundizándose durante los años que prosiguieron y ello, creemos, por la añadidura de dos motivos que nos parecen significativos: la reforma

¹ El Estado benefactor de tipo bismarkiano se diferencia del Estado benefactor keynesiano, entre otras cosas, por tener una finalidad de remediación social y no de regularizar el ciclo económico. Comenta el autor: "En primer lugar, mientras el Keynesianismo o el Estado Keynesiano (EK) significó una ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y una respuesta a las crisis recurrentes por ésta producidas, el Estado Benefactor ya había desarrollado sus instituciones antes de la Gran Depresión. Segundo, las causas que los originaron son diferentes: el EB respondió a motivaciones de índole político-social, mientras que el EK lo hizo a determinantes de naturaleza fundamentalmente económica" (ISUANI, 1991, 9).

² El proyecto del positivismo social, si bien puede encontrar un origen en la obra de Saint-Simon, halla acabada manifestación con las teorizaciones de Augusto Comte y, en el campo de lo estrictamente jurídico, con la recepción de la obra de Comte por León Duguit.

electoral y la irrupción de un gobierno popular. Particularmente, la comprensión propuesta en este trabajo estará trazada desde estas dos últimas variables.

II- EL ESTADO CONSERVADOR Y LA CUESTIÓN SOCIAL

Se acepta en la literatura histórica, que durante los primeros dos lustros del siglo XX la política del Estado argentino se caracterizó, casi exclusivamente, por sus medidas represivas hacia las manifestaciones conflictivas del sector trabajador. De observarse la reacción del Estado ante las huelgas y el tratamiento legislativo, en dicho período, puede concluirse que la política estatal, en general, no concebía aún las diferencias y tensiones sociales de manera plural y abierta (cuestión que, como veremos, progresivamente se va a ir disolviendo).

De hecho, en sus discursos más intensos los actores tradicionales de la élite gobernante no reconocían la existencia estructural de la "cuestión social obrera" y estimaban que la única forma de "erradicar los conflictos sociales era la represión, puesto que los males sociales no eran, para ellos, inherentes al proceso histórico argentino sino provocados desde afuera por ideas contestatarias de anarquistas" (ZIMMERMANN, 1995). El desarrollo de esa interpretación de "lo social" conllevó, tras la huelga general de 1902, a la sanción de la "Ley de Residencia" y, tras el asesinato a jefe de policía Ramón Falcón y la gran agitación del centenario, a la sanción de la Ley de "Defensa Social". Tales normativas, claro está, tuvieron en mira, principalmente, el desmembramiento de la cohesión sindical anarquista.

Más la ofensiva estatal no sólo estuvo dirigida desde lo estrictamente policíaco, sino que también dejó avizorar canales de acción desde lo simbólico y lo ideológico: por ejemplo, mediante la "fetichización" de la "identidad nacional". Esa racionalidad generó que el inmigrante fuera emparentado como un criminal por naturaleza, pues, según se acusaba, el extranjero fomentaba una situación de "peligrosidad" que amenazaba al orden social y la construcción del país. Se concebía, gracias a la extensión del método de las ciencias naturales al campo de lo social, que la llegada del inmigrante al país suponía la inserción de una "especie extraña" dentro del ecosistema autóctono.

Hecho ese breve paréntesis, podemos señalar que, quizás paradójicamente, la retórica conservadora dejaba entrever que esas legislaciones represivas tenían como premisa fundante instaurar el "orden" y así allanar el camino hacia el "progreso". Los intelectuales de ese entonces, como ya señalamos en el apartado anterior, se hallaban muy influidos por la cultura francesa y de allí esa tónica de argumentación propia de la filosofía positiva. El modelo a seguir, entonces, era el modelo europeo. En efecto, los países más "avanzados" del viejo continente ya habían desarrollado acabadamente la industrialización y, por ende, había sufrido la evolución de la cuestión social. Se suponía que tal como había sucedido allí trascendería en el resto de las poblaciones. Así, miembros del Congreso Nacional de aquellos años comentaban: "como si entre nosotros no demostrara la experiencia que todo gran movimiento europeo tiene su repercusión, su eco inseparable, aun estamos bajo su dominio moral y, si 1789 tuvo efectos americanos, si 1870 influenció nuestra marcha de nación, no hay que extrañar que la cuestión social, tan debatida, tenga proyecciones argentinas" (MAYO, 1975).

Yacía en dichos razonamientos una doble lectura: por un lado, la conflictividad social preocupaba seriamente la estabilidad del régimen político, pero, por otro lado, esa conflictividad era un signo de un progreso alcanzado, de una cercanía más latente con el proyecto europeo y ese andar no podía ser detenido bajo ninguna circunstancia. Sin lugar a dudas, para esta interpretación detenerse era perder el tren³.

Pocos años bastaron, entonces, para que aparecieran las primeras manifestaciones reformistas como un nuevo paradigma en la estrategia de prevenir los conflictos sociales, de garantizar el orden y la cohesión social. La política apoyada en las leyes dictadas por el positivismo social ya era un hecho en la administración conservadora. Así, por ejemplo el Estado comenzó a recopilar datos empíricos mediante los nombramientos, por decretos del PE del 22 de enero de 1904 y del 5 de marzo de 1904 respectivamente, de Biale Massé y a Pablo Storni para hacer relevamientos generales sobre la situación de la clase obrera⁴. Los relatos realizados en sendos informes, fueron el sustento empírico de la nueva estrategia de pacificar a la sociedad. El emblema y promulgador material de ese pensamiento en nuestro país, como ya se mencionó, fue Joaquín V. González, por entonces Ministro del Interior de la Nación. Él dirigió y presentó el proyecto de Código del Trabajo de 1904 que no obtuvo aprobación pero que, sin embargo, dio nacimiento a un puñado de leyes sociales. Victoria Haidar comenta: “En la mentalidad de Joaquín V. González [refiriéndose al proyecto de 1904], los mecanismos regulatorios, necesariamente preventivos, venían a reemplazar –parcialmente– a los viejos e ineficaces métodos de acción directa que el Estado argentino había dispuesto a los fines de desmontar el conflicto y de inmunizar las amenazas sediciosas de cierto sector de la población trabajadora” (HAIDAR, 2008, 55). Así lo expresó el propio Joaquín V. González en el discurso que le dio presentación al Proyecto: “el objetivo es eliminar en lo posible las causas de las agitaciones que se nota cada día más crecientes en el seno de aquellos gremios, cuyo aumento y organización, paralelos con el desarrollo de nuestras industrias [...] hace cada vez más necesario que el legislador les preste una atención profunda y busque soluciones definitivas” (DS DIPUTADOS, 1904, I, 65).

III- LA REFORMA ELECTORAL

Pese a los esbozos de reformismo que ciertas figuras del conservadurismo buscaron propiciar en el ámbito de las políticas públicas, esto no implicó un intento por extender las formas de participación política. Durante el período recientemente descripto, hubo un escaso lugar para el ejercicio de influencia o participación de manera plural en las políticas de Estado. Esto redundó, a decir de Waldo Ansaldi, en una proclividad destinada a reducir la diversidad y la multiplicidad a la unidad: “Al negar el pluralismo no se

³ Zimmermann recoge la siguiente cita de uno de los intelectuales de la época: “El industrialismo es uno de los buenos barómetros de la civilización mas adelantada, y dentro de él está la llamada clase obrera, afectada por la cuestión social, que no es otra cosa que el conjunto de fenómenos de orden sociológico y jurídico, que la lucha por la mejora de esta clase ha venido a producir” (ZIMMERMANN, 1995, 14).

⁴ A los mismos fines, en el año 1907 se crea el Departamento Nacional del Trabajo.

regulan las diferencias sino que se las procesa mediante la uniformación –cuando es posible– o la exclusión –toda vez que no se puede uniformar–” (ANSALDI, 1995).

Sin embargo, la rigidez de esa estrategia organicista no reducía efectivamente las posibles influencias desestabilizadoras, pues, la notoria hegemonía de la alta burguesía en lo económico y cultural no se proyectaba en una legitimación dominante en lo político. Esa dificultad propició el camino a establecer un nuevo método de garantizar la subsistencia de los subsistemas económico, político y social, en base a una reforma del régimen político que se materializó en el año 1912 con la llamada “Ley Sáenz Peña”.

Tal como lo afirma Rock, la reforma política tuvo como “principal objetivo [...] establecer una coalición entre la élite y las clases medias urbanas, en la esperanza de que esto dejara incólume la posición económica de la élite pero devolviera la estabilidad al sistema político” (ROCK, 1977, 37). Ello, gracias a la integración institucional del Radicalismo y de representantes de los sectores obreros oriundos de las clases medias –por ejemplo, el Socialismo–.

Particularmente, en lo que respecta al impacto de la reforma sobre la cuestión obrera, se suponía que la integración del Partido Socialista funcionaría, literalmente, como “válvula de escape” a las insurrecciones anarquistas. En efecto, en el Senado los conservadores expresaban: “Nada [hay] mas urgente en este momento que abrir esa válvula y dar entrada a dos o tres socialistas en el Congreso, sobre todo en esta época de agitación obrera en que van a discutirse leyes sobre huelgas y sobre reglamentación del trabajo” (DS SENADORES, 1911. II, 338).

A partir de allí, el nuevo rumbo de las políticas sociales en Argentina estuvo signado por la reforma electoral del año 1912 y la ulterior apertura del sistema político. La nueva ley electoral implantaba una nueva forma de hacer política, pues, con ella se abandonaba el modelo que Linz denominaría “democracia oligárquica”, para dar lugar a una “democracia competitiva” en base al establecimiento de elecciones libres y justas, lo que transformó las relaciones existentes entre la sociedad civil y la sociedad política, pues, la participación de aquella en el juego político adquiere nuevas modalidades.

¿Cómo es, entonces, que esta nueva realidad en los comicios provoca una ampliación notable del sistema político?. Por un lado, la integración a la marejada de la dinámica política de una importante porción de la sociedad civil excluida hasta ese momento. La nueva necesidad, por parte de los agente políticos, de apoyo electoral como consecuencia de la nueva competencia electoral, genera la necesidad de regular las diferencias y tensiones dentro de la sociedad.⁵ Por otro lado, tras las elecciones de 1916 la elite tradicional y gobernante quedaría parcialmente fuera de la estructura interna del Estado, lo que simbolizaba la pérdida de su dominación política pasando a ser un agente dinámico más del sistema político⁶.

⁵ En términos Schumpeterianos, los ciudadanos, a partir de allí, gozaban de un amplio margen para actuar libre de ataduras y coerciones para elegir a sus representantes quienes competirían en el mercado político.

⁶ Así lo destaca Luis María Caterina al comentar que “por primera vez en la argentina, los sectores empresarios estaban fuera de la estructura general del Estado. Podían hablar, influenciar, presionar, pero el Estado –tenazmente– reivindicaría su papel central de tercero, lo mas imparcial posible, en los conflictos sociales” (CATERINA, 1997, 63).

No dejamos de reconocer que la propia ley electoral contenía dentro de sí ciertos límites a la democracia implantada por esa reforma estructural: por un lado no se modificaba la composición del senado y, por el otro, se dejaba afuera a una gran cantidad de potenciales electores. David Rock comenta: “la reforma no era verdaderamente democrática, sólo concedía el sufragio a los argentinos nativos, y como el grueso de la clase obrera eran extranjeros, esto representaba un forma de discriminación de clase [...] la Ley Sáenz Peña apenas abrió el sistema político a los grupos propietarios nativos de clase media y a la minoría de los trabajadores que eran oriundos del País (ROCK, 1977, 48).⁷ Pero, mas allá de ello, claro está que, en términos de distribución del poder, el traspaso de una *hegemonía burguesa organicista* a la implantación de una *hegemonía burguesa pluralista* (ANSALDI, 1995) habría el juego para la influencia de nuevas tendencias, de nuevos sectores y la constitución de nuevas funciones del Estado.

De esta forma, se revela como la expansión de los derechos políticos trae consigo un escenario propicio para la proyección del aparato estatal en el involucramiento de sus instituciones en contradicciones sociales que estimularon el desarrollo de los derechos sociales. Como comenta Isuani: “[...] las instituciones del EB también obedecieron a las necesidades de legitimación y apoyo político introducidos desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia electoral” (ISUANI, 1991, 12).

IV- ASUNCIÓN DEL RADICALISMO

Las elecciones de 1916 originaron la victoria en los comicios de la UCR. El radicalismo se presentó como un partido de composición heterogénea con alcance nacional que combinaba, dentro de sí, a sectores sociales urbanos y rurales.⁸ Para ello, estructuró un sistema de comités distribuido por todo el país⁹ y se encargó de no desarrollar un programa partidario definido, sino más bien una serie de objetivos difusos y genéricos.

En los discursos el partido se presentó como la propia Nación argentina, puesto que en él, explicaban, confluían todos los intereses que pudieran coexistir en el territorio argentino: “La UCR no es refractaria a ningún interés legítimo, y por el contrario caben en su seno todos los elementos que quieran ponerse sinceramente al servicio del verdadero bienestar del país. Si no exhibe seductoras plataformas de circunstancia, es porque al gran partido sólo le preocupa el estricto cumplimiento del sagrado voto

⁷ Mario Justo López (h) en cambio nos invita a reflexionar haciendo una crítica a lo afirmado por David Rock. Nos propone buscar en qué lugar del mundo, por aquellos años, se le otorgaba el voto a los extranjeros no naturalizados, puesto que a priori la respuesta, en términos cuantitativos, sería ampliamente negativa (MARIO JUSTO LÓPEZ, 2005)

⁸ Véase Ezequiel Gallo (h) y Silvia Sigal (1965), *La formación de los partidos políticos contemporáneos: La UCR (1890-1912)*, en S. Torcuato Di Tella, Gino Germani, Jorge Graciarena y Colaboradores, *Argentina, sociedad de masas*, Eudeba, Buenos Aires.

⁹ La siguiente síntesis periodística de un discurso callejero pronunciado durante la campaña refleja en toda su gracia las técnicas propagandística a que apelaban: [...] sólo en la sección 7^o [...] se vendió a precios reducidos, término medio, lo siguiente por día: 855 kilos de pan, 298 litros de leche y 3.200 kilos de carne. [...] En quince años la acción socialista en contraposición con la radical, ha gastado, con relación también a las más rigurosas estadísticas 117.992.000 palabras, de las que la clase trabajadora no ha obtenido el más mínimo beneficio”. (ER 30/8/1915 CIT. POR ROCK, 1977, 134).

generador de su existencia y que seguirá animándola perdurablemente, a despecho de todas las vicisitudes y de todos los obstáculos: salvar a la Nación de los males de todo orden [...] (MANIFIESTO DE LA UCR AL PUEBLO DE LA REPÚBLICA, JULIO DE 1915).

Gran parte de la identificación radical ("La causa"), como revela la cita anterior, parte de la diferenciación de su opuesto; es decir, su proyección reparadora de la Nación se produce por ser la alternativa de las "administraciones corruptas anteriores" ("El régimen"). Decía el propio Yrigoyen: "el régimen era un Estado morbosos, sumiso y abyecto, procaz y agresivo, vandálico; y de tendencia inepta y pervertida que corrompía y subyugaba y que siendo el delito su origen, la delincuencia es lo que enseña, y el crimen común en todas sus formas, una de sus lógicas derivaciones. La causa, por el contrario, era santa y su unidad derivaba de su misión. Las ideas particulares que dividían a sus miembros debían acallarse y subsumirse para privilegiar la construcción de la Nación" (LA NACIÓN, 19/03/1923).¹⁰ "La Unión Cívica Radical es la Nación misma desde hace veinticinco años por liberarse de gobiernos usurpadores y regresivos. Es la Nación misma, y por serlo, caben en ella todos los que luchan por elevadas ideas que animan sus propósitos y consagran sus triunfos definitivos" (MANIFIESTO DEL COMITÉ NACIONAL DE LA UCR, 2/04/1916).

Esa confusión entre un particularismo y el todo busca simular retóricamente una sociedad centripeta con objetivos en común: la "causa nacional", que es materializada en la "causa radical". En términos Rousseauianos, diríamos que el radicalismo, de por sí, sería la soberanía del pueblo.

El gobierno radical buscaba, en definitiva, una identificación simbólica común a fin de estrechar la cooperación entre los distintos estratos sociales y sustentar, de ese modo, la legitimidad de su gobierno. Al fin y al cabo, más allá de su notoria proclividad por dominar la competencia electoral, el radicalismo al igual que los conservadores buscaba aunar las diferencias sociales a fin de no sufrir embates desestabilizadores.

La aplicación de la nueva ley electoral, por consiguiente, no redundó en verdaderos valores pluralistas, más allá de haber ampliado el juego de correlación de fuerzas dentro del sistema político. No se desarrolló un sistema de partidos políticos adecuados para representar las diferencias y simplemente confluyó en la consolidación de un partido de tipo "catch all". Esa concepción centripeta del radicalismo genera, tal como lo sostienen Gallo y Sigal, una notable paradoja: "la de una agrupación defensora de la democracia representativa que, al no concebirse como parcialidad, niega la posibilidad de dimensión mínima necesaria para el funcionamiento de una sociedad pluralista" (DI TELLA, GERMANI, GRACIARENA, 1965, 115).

V- EL RADICALISMO, LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL "ORDEN PÚBLICO"

Sin embargo, pese a no desarrollarse un sistema de partidos eficiente, el nuevo gobierno comprendía la nueva realidad electoral y estaba dispuesto a atender las diferencias para conseguir

¹⁰ Es a partir de ese estilo de discursos que Laclau identifica al partido como el primer gobierno populista, puesto que, según el autor, creaba su discurso hegemónico, que aglutina las diferencias y que emerge desde el vacío en base al opuesto, presentándose como alternativa a ese discurso hegemónico previo". (LACLAU, 2005).

beneficios electorales. Ello confluó en una innovación de la postura del Estado frente a la “cuestión social”.

El cambio filosófico-político¹¹ más significativo fue que el gobierno de “la nueva democracia” ya no concebía, en forma genérica y apriorísticamente, al movimiento obrero como criminal y anti-social. En efecto, el radicalismo, a diferencia de los conservadores, reconocía divulgadamente la existencia estructural de los conflictos de clase, identificaba al movimiento obrero como sujeto político y, por tanto, se inmisciaba en los conflictos sociales para conseguir un avenimiento. En este sentido se refirió La Época, el periódico radical, al caracterizar la labor del presidente: “solo cuando el presidente Yrigoyen asume el gobierno se señalan en sus actos direcciones dignas de un gobierno adelantado y moderno. [...] Los gremios obreros dejan de ser para el estado oscuras y amenazantes jaurías de elementos antisociales [...] para convertirse en parte viva de la sociedad argentina” (LA ÉPOCA, 27/06/1918).

Así, la UCR se destacó por un mayor intervencionismo en los conflictos entre obreros y patrones – como por ejemplo el PE presidió el arbitraje en los conflictos marítimos de 1916 y 1917 y reguló, mediante decretos, las condiciones laborales que fueron objeto de reclamos en la huelga general ferroviaria de 1917– y por una apertura al diálogo con las organizaciones obreras –con referencia a esto último el día 5 de diciembre de 1916, a meses de asumido el primer presidente radical, delegados de la Federación Obrera Marítima (FOM) y de la Federación Regional Argentina del IX Congreso (FORA IX) mantuvieron una reunión con el presidente en la casa de Gobierno a fin de manifestar el reclamo que originó la huelga en el puerto de Buenos Aires (ROCK, 1977, 143). Lo mismo sucedió en enero de 1917, cuando el Ministro de Obras Públicas, Pablo Torello, recibe a “La Fraternidad” para oír las quejas del gremio contra las compañías (LA ÉPOCA, 20/01/1919)–.

No obstante, y pese a la asunción del primer gobierno producto del nuevo régimen político, el Estado no modificará las características fundamentales de la estructura económica y social. La tendencia renovadora de la UCR no posaba por fuera de las premisas del liberalismo clásico. De hecho, en sus discursos dejaban en claro que, según ellos, los problemas económicos y sociales eran como consecuencia de pésimas gestiones y no de cuestiones político-económicas. En el ya citado manifiesto de la UCR del año 1915 se expresaba que “si [el progreso material] no hubiera sido perturbado por desastrosas administraciones, y si en el ejercicio de las instituciones hubieran concurrido armónicamente pueblos y gobiernos, La República tendría hoy en el mundo una culminante representación por su autoridad moral, y su riqueza tendría hoy hubiera alcanzado proporciones que no pueden concebirse, pero ante las cuales serían insuficientes las que hoy reviste” (MANIFIESTO DE LA UCR AL PUEBLO DE LA REPÚBLICA, JULIO DE 1915). No parece, por tanto, descabellado aquello que sugiere David Rock, de que la cooperación social propuesta por la UCR tenía como consecuencia fortalecer la estructura primario-exportadora. Ello pues, en muchos aspectos, se diría que la oligarquía simplemente cambió de ropaje: en la

¹¹ Yrigoyen forjó su figura en base a la creación de una fuerza moral, tomando sus fuentes del filósofo Alemán Krause, deslindándose del liberalismo individualista tradicional para desarrollar una doctrina solidarista en base al dogma de la fraternidad cristiana. (ROIG, 1969).

conformación del primer gabinete de Yrigoyen, puede notarse que cinco de los ocho ministros eran ganaderos de la provincia de Buenos Aires o estaban íntimamente conectados con el sector exportador. Dentro de la primera condición, se encontraban el ministro de agricultura, designado posteriormente ministro de relaciones exteriores, Honorio Pueyrredón; el ministro de obras públicas, Pablo Torello; el ministro de relaciones exteriores, Carlos Becú, y el ministro de Marina, Federico Álvarez Toledo quienes eran destacados hacendados y, dentro de la segunda, se ubicaba al ministro de Hacienda, Domingo E. Salaberry, quien se dedicaba a las exportaciones y a los asuntos bancarios e inmobiliarios. Esa estrecha relación entre la UCR y el sector agrario-exportador quedará plenamente en evidenciado a partir del año 1922, durante el gobierno de Alvear.

A raíz de ello, y similarmente a lo que sucedía previamente a la reforma electoral, los límites de la nueva correlación de fuerzas estaban delineados por el originario concepto de "orden público" sustentados en los principios decimonónicos establecidos en la constitución de 1853/60. Esos principios suponen un derecho de propiedad absoluto; libertad de empresa y de comercio; libertad de contratación; libertad de locomoción; etc. que se inscriben como prioritarios sobre los demás derechos. Dentro de ese campo delimitado de acción se hallaría, entonces, la legitimidad e institucionalidad del reclamo obrero. Expresión de ello es la siguiente publicación de "La Época": "la huelga es respetada en todo lo que no excede de los límites que a los trabajadores les asisten de abandonar el trabajo, dentro de condiciones determinadas. La huelga será reprimida en toda tentativa que desnaturalice su verdadero carácter y que denuncie intenciones de violar el orden social o atentar contra los derechos civiles garantizados por la constitución a todos los habitantes de la república" (LA ÉPOCA, 10/01/1919).

VI- EVOLUCIÓN DEL MOVIMIENTO OBRERO: DEBILITACIÓN ANARQUISTA Y HEGEMONÍA SINDICALISTA.

Tras la inclusión de la Confederación Obrera Regional Argentina (C.O.R.A.)¹² dentro de la Federación Obrera Regional Argentina (FORA), en el año 1914, la mayoría de las, por entonces llamadas, sociedades de resistencia [gremios de trabajadores] se hallaban unificadas de manera formal en un mismo organismo. Sin embargo, durante el breve lapso de intento de unidad, nunca se logró materialmente una cohesión sólida entre las heterogéneas facciones del movimiento obrero que se nucleaban en ella, pues, sus integrantes correspondían a diversas corrientes ideológicas. Así, la federación estaba integrada, en su gran mayoría, por gremios que pertenecían a tendencias sindicalistas, socialistas o anarquistas, las que partían de presupuestos diferentes, con objetivos distintos y, en muchos casos, incompatibles entre sí.

El carácter inconciliable de sus diferentes ópticas quedó reflejado a través de las repercusiones suscitadas luego de la celebración del IX Congreso, celebrado entre los días 1 y 4 de abril de 1915. Allí se

¹² Sebastián Marotta describe esa incorporación: "Después del Congreso de Concertación el consejo de la C.O.R.A. emite dos circulares: Para informar a los sindicatos confederados que habían terminado las luchas fratricidas que laceraron el alma de todos los trabajadores conscientes que durante trece años malogró las mejores energías del proletariado; para dar cuenta a los sindicatos autónomos de su refundición en la F.O.R.A., a fin de poner fin a las

estableció que “la FORA es una institución eminentemente obrera, organizada por grupos comunes de oficios, pero cuyos componentes responden a las mas variadas tendencias ideológicas y doctrinarias, que para mantenerse en sólida cohesión necesitan la mas amplia libertad de pensamiento, aunque es imprescindible que sus acciones se encuadren [...] con absoluta prescindencia de los grupos y partidos que militan fuera de las organizaciones de los trabajadores agremiados. Por lo tanto, la FORA no se pronuncia oficialmente partidaria ni aconseja la adopción de sistemas filosóficos ni ideológicos determinados” (ISCARO, 1958, 97). Esa declaración fue aceptada por un 75% de los gremios federados (MAROTTA, 1960, 186) e institucionalizó la hegemonía sindicalista dentro del movimiento obrero.

La mayoría de los gremios comprendieron y propugnaron, predominantemente, que la mejor manera de alcanzar la unidad, bajo un clima armónico, dentro de la central era dejando profesar libremente, a sus sindicatos, cualquier ideología política y sindical. Se vota por tanto, también durante la sustanciación del noveno congreso, que los gremios no deben estar identificados con partidos y dogmas políticos particulares. Comentaba en el mismo sentido Sebastián Marotta –Secretario General de la FORA– que sería un despropósito que aquellos “elementos sin vinculación material con el movimiento sindical, ligados solo moralmente a sectores dedicados a actividades partidarias, constitúyanse en árbitros de las decisiones de la F.O.R.A. Consideran al organismo obrero una dependencia de la secta, en cuyas ideologías y decisiones debe nutrir su pensamiento e inspirar su acción” (MAROTTA, 1960, 196). Por ello, enalteció la decisión del Consejo General de la FORA IX, al definir a la entidad como una asociación que “lejos de ser la de vigilante guardián de principios o teorías intangibles, fue la de estimulante entusiasta de las energías combativas de los huelguistas [...]” (MAROTTA, 1960, 204).

A partir de entonces, la mayoría del proletariado argentino formaliza –inspirado en ciertas ideas de Georges Sorel y en la carta de Amiens dictada por la CGT Francesa en octubre de 1906–, el concepto de sindicato como único medio capaz de desarrollar el socialismo alejado de toda influencia o injerencia de otras clases sociales, en particular de intelectuales y “profesionales de la política”. Esa postulación, claro está, derogaba implícitamente la resolución proclamada durante el V Congreso y sostenida oficialmente hasta esos días, que recomendaba la lucha hacia el comunismo anárquico.

Luego de este noveno congreso se provocó, entonces, la escisión de la franja anarquista con el fin de volver a las premisas sostenidas en el V congreso de la federación; esto es, la recomendación a todos sus adherentes a facilitar “propaganda e ilustración más amplia, en el sentido de inculcar en los obreros los principios económicos y filosóficos del comunismo anárquico” (ABAD DE SANTILLÁN, 1933, 105). La crítica anarquista, se basaba en que, sin perjuicio de que es imposible desproveerse de una concepción ideológica, el discurso de neutralidad es un recurso para los que tratan de imponer su jefatura personal a las masas obreras que carecen de una orientación revolucionaria (LÓPEZ ARANGO, 1998, 211).

Así el 2 de mayo de 1915, se conformó la reunión de los anarquistas disidentes, y se estableció desconocer lo postulado en el IX congreso y mantener la mentada recomendación del V Congreso

luchas y querellas originadas en la existencia de dos organismos federativos, y exhortarlos a adherirse a la única institución proletaria existente en el país”. (MAROTTA, 1960, 177).

quedando dividido el movimiento obrero entre la "FORA del IX Congreso" y la "FORA del V Congreso".

Pero, cierto es, que esta última asociación se constituyó con un número reducido de trabajadores respecto a su par sindicalista, y desde allí, se profundizó progresivamente la decadencia anarquista en la representación de los asalariados. De hecho, luego las exitosas conquistas provocadas por las huelgas marítimas y ferroviarias, la FORA IX obtiene un crecimiento extraordinario. Así, pasaron de 51 sindicatos adheridos a la central para 1915 a 70 en 1916; 199 en 1917; 350 en 1918; 530 en 1919 y 734 en 1920 (PALACIOS, 1927, 190).

La nueva hegemonía del ala sindicalista implantó tres cambios estratégicos fundamentales en lo que hace a la forma de organización, actuación y lucha de las organizaciones de obreros en el país. Estos cambios determinaron, a posteriori, nuevas relaciones entre los gremios obreros y el Estado y/o los empleadores, por un lado, y una posición más flexible con respecto a los alcances de una composición armoniosa de las diferencias, por el otro. La nueva estrategia supone, entonces: A) abandono paulatino de la huelga general; B) cambio de concepción axiológica sobre la legislación heterónoma del Estado y C) organización obrera por industria dejando a cada agrupación un amplio margen de autonomía e independencia.

A) Una de las principales particularidades de esta nueva corriente hegemónica dentro de la central obrera es que, si bien, aceptan la huelga general como medio esencial de lucha, sostienen que es ventajosa cuando se ejerce con "cautela" e "inteligencia" fundándose, entonces, de acuerdo a su utilidad o inutilidad práctica para conseguir mejoras económicas inmediatas. De esta manera, y sumado al nuevo margen de autonomía que se concedía a cada una de las organizaciones por industrias y oficios que estuvieran federadas, progresivamente va perdiendo centralidad la huelga general –concebida por el anarquismo como el arma de lucha por excelencia– propiciando una actitud menos reaccionaria hacia el Estado y el poder político a fin de desplegar con éxito su estrategia negociadora. A partir de allí, queda en evidencia que la nueva tendencia era proclive a lograr reivindicaciones "de mínima" y no en suprimir el sistema de dominación político-burguesa¹³.

Por otro lado, y analizando la composición interna de la FORA IX, la táctica sindicalista respondía, a su vez, a los intereses de las asociaciones más fuertes que controlaban la central. Se trataba de gremios con enormes números de afiliados y que se desempeñaban en actividades claves de la economía –puerto y ferrocarriles–, lo que les daba un mayor poder de conflicto. Por ello, comenta Rock: "en parte por gozar de esa ventaja, y en parte porque ahora admitían que era mejor reducir al mínimo el peligro de una represión del gobierno, estos grupos se mostraban menos entusiastas respecto del recurso de la huelga general, preparándose mas bien para realizar huelgas parciales y obtener concesiones directamente de sus

¹³ En palabras de David Rock, [...] poco a poco fue desapareciendo la postura anti-estatal extrema de los sindicatos, que quedaron bajo el control de una corriente moderada, interesada menos en enfrentar al Estado que en mejorar la situación económica de los trabajadores" (ROCK, 1977, 136).

patrones" (ROCK, 1977, 101).¹⁴ Estos sindicatos, de acuerdo a su situación particular y privilegiada, entendieron perfectamente que, con el nuevo escenario político, podría ser más beneficioso entablar relaciones con el Estado que enfrentarlo mediante huelgas generales y así se exteriorizó en la reproducción de los hechos.

B) La segunda particularidad es una nueva perspectiva acerca de la legislación estatal referida a regular las relaciones de trabajo. Hasta 1916 el movimiento obrero sostuvo un general descreimiento hacia toda regulación o intervención externa de las relaciones de trabajo. Expresaban que "la legislación represiva de ayer, preventiva de hoy, tiene el mismo efecto sobre nuestra conducta y confirma nuestro juicio. No hay más que legislación conservadora y defensora del privilegio. Y, naturalmente, no puede ser de otro modo. El parlamento, o sea el poder político, es de la burguesía, y solo ha de beneficiar a ella" (LOO, NOVIEMBRE DE 1915). Pero, paulatinamente, y tras el auge de la hegemonía "sindicalista", el gremialismo comienza a aceptar y a considerar una actitud más flexible sobre la legislación social, una vez ingresado el radicalismo al poder político. Así, pasaron a sostener: "sin caer en la ilusión de creer que cinco o seis leyes puedan resolver de raíz la grave y compleja cuestión social, un poco de libertad y una legislación sana hará menos desgarradora y violenta la evolución ineludible hacia la nueva era social" (LOO, 2/08/1919).

En disidencia a esa innovación conceptual, los anarquistas agrupados desde 1915 en la FORA del V Congreso aún repudiaban cualquier forma de intervención estatal en los conflictos entre el capital y el trabajo. Tal como lo indica Suriano, el mantenimiento férreo de esta actitud podría rastrearse como una de las causas de su rápida decadencia.

C) La tercera particularidad estaba vinculada con la organización de la pirámide sindical. Durante la hegemonía anarquista los gremios estaban organizados, en mayor medida, por gremios locales que se unificaban en una federación local. Dentro de ella subsistían los más variados oficios. Contrariamente, la intención sindicalista siempre estuvo orientada en organizar a los sindicatos por industrias a nivel nacional. Es decir, el núcleo significativo para pertenecer una federación particular depende de la actividad desarrollada y no del territorio donde se ejecute. La declaración del noveno congreso estipula lo siguiente: "Considerando: Que las federaciones de oficio y de industria son un medio eficaz para extender e intensificar la acción que los sindicatos realizan cotidianamente contra el capitalismo y el Estado; Que con su formación se amplían los horizontes de lucha y se anula a la vez el espíritu corporativo localista que pudiera existir entre los trabajadores; que estos organismos, además de acrecentar la eficacia de las acciones inmediatas, de reivindicaciones, constituyen un elemento esencial para reorganizar en el futuro la producción bajo los principios de solidaridad y libertad. [...] El IX Congreso resuelve: 1º Recomendar al consejo federal una intensa propaganda en ese sentido apoyar todas aquellas iniciativas que partieran en los sindicatos adheridos, en concordancia con estos principios" (MAROTTA, 1960, 192). Sobre ello comentó Rock que "El sindicalismo [a diferencia del anarquismo] marcó el surgimiento de un mayor

¹⁴ Julio Godio, comenta que para el año 1918 entre la Federación Obrera Marítima y la Federación Obrera Ferrocarrilera sumaban el 60% del total de afiliados de la FORA IX. (GODIO, 1988, 78)

grado de heterogeneidad dentro de la clase, el cual tendió a socavar la impresión subjetiva de comunidad de intereses y objetivos. El resultado fue una desestimación del enfrentamiento político y la valorización de una postura negociadora en torno a objetivos puramente económicos” (ROCK, 1977,101).

La división de los sindicatos por industria está íntimamente relacionada con la idea de que cada federación o sindicato de actividad se le reconocería un espacio autónomo de actuación y de libertad de acción¹⁵ para lograr sus objetivos particulares. Como ya señalamos más arriba, el hecho de estar la federación dominada por los gremios más favorecidos –ferroviarios y portuarios–, generó que estos priorizaran el interés de su organización particular por sobre un interés de clase común.

Como más adelante se verá, estos cambios en el interior del movimiento obrero, como el abandono de la huelga general; el no rechazo absoluto hacia la legislación; la organización de las federaciones por industria y la autonomía individual de cada sindicato para alcanzar sus metas particulares, será esencial para entender la evolución en las normas que regularon a las relaciones de trabajo en los años sucesivos.

VII- NUEVAS RELACIONES CON EL ESTADO

Los nuevos aires “sindicalistas”, descriptos recientemente, fueron coincidentes con las aspiraciones del primer gobierno radical. Los cambios sufridos en el sistema político por la ampliación del sufragio y la nueva estrategia negociadora dentro del movimiento sindical originaron un espacio propicio para un acercamiento entre éstas asociaciones de interés y la política. Según la argumentación desarrollada hasta aquí, podemos inferir que mal hubiesen podido subsistir relaciones entre ambos de haberse mantenido un régimen político cerrado a una “democracia oligárquica” como, asimismo, de haber conservado los anarquistas su pretérita preponderancia.

De reflexionar sobre éste último punto señalado, podemos considerar que no sólo el reconocimiento oficial, por parte del Estado a las organizaciones obreras, estuvo condicionado por una nueva concepción de la “cuestión social” desde el interior del mismo Estado, sino que, además, por una nueva concepción de “la política” dentro de la mayoría de los gremios. Es decir, no hubo, como suele creerse, un exclusivo allanamiento del Estado a la racionalidad obrera (y su posterior reconocimiento legal), sino más bien una relación de implicación mutua por el (casi simultáneo) allanamiento obrero a la racionalidad estatal.

Ahora bien, en estrecha vinculación con lo recientemente dicho, durante el período analizado, quedará claro que las relaciones entre el Estado y los sindicatos no se establecieron de manera amplia. El reconocimiento por parte del Estado quedaba asegurado, únicamente, para aquellas organizaciones obreras que se hubieran adaptado, previamente, a la propia racionalidad estatal. Dichas vinculaciones, entonces, quedaban limitadas a establecerse con ciertos sindicatos en particular.

¹⁵ Sebastián Marotta, al describir las nuevas funciones del Consejo General de la FORA, destacó que se esgrime como “un celoso de la autonomía y la libertad que tiene cada sindicato federado, de tratar, según le convenga a sus intereses, la mejor forma de llevar y resolver sus luchas” (MAROTTA, 1960, 204).

Específicamente, algunos autores han catalogado a esas relaciones como “de tipo corporativas” – Ansaldi y Garguin– y basan esa caracterización en que se combinó la potenciación de los poderes presidenciales y, a la vez, la apelación al protagonismo de las asociaciones de interés prescindiendo del sistema de partidos y de la acción parlamentaria.

Otros prefirieron denominar a las relaciones descriptas como un “pacto tácito” –Falcón; Horowitz; Rock y del Campo–, entendiéndolas como cooperaciones entre el Estado y los gremios sindicalistas con el fin de hacer frente a los adversarios comunes: los socialistas, por un lado, –puesto que competían con los radicales en el plano electoral y con los sindicalistas en el plano gremial– y los anarquistas, por el otro –ya que significaban una amenaza al equilibrio del orden social para los primeros y, asimismo, un competidor en el plano asociativo con los segundos–.

Más allá de su denominación, lo cierto es que esas relaciones directas supusieron el protagonismo de ciertos gremios de trabajadores por sobre otros que fueron excluidos, pues, para establecer ese entendimiento –relación corporativa o “pacto tácito”– con el Estado debían cumplimentarse, previamente, una serie de requisitos. Así, la negociación con el gobierno radical se suscitó únicamente cuando se trataba de acciones de gremios que desarrollaban actividades catalogadas como de “interés público”¹⁶ por los funcionarios –gremios de transportes o servicios públicos, por ejemplo– y, asimismo, cuando se trataba de gremios que adopten una postura permeable a transigir.

De allí que aquellas asociaciones que no desarrollasen actividades consideradas dentro del “interés público” no obtendrían simétrica atención por parte del Estado e, igualmente, quienes se oponían inflexiblemente a la política de negociación oficial se convirtieron en el centro de persecución estatal; dejaban de ser reconocidos como parte del sector trabajador, para convertirse en una influencia conspiradora de “agitadores profesionales”.

VII (I)- GREMIOS EN ACTIVIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

Como ya se anticipó el radicalismo atendió, preferentemente, a los gremios que podían interrumpir algún servicio público en general. Pero, dentro de estos, aquellos que más entendimiento alcanzaron con el Estado fueron los sindicatos de obreros que desarrollaban actividades que fueran imprescindibles para el normal desenvolvimiento del tráfico comercial agro-exportador. Precisamente, durante el período analizado, los sindicatos portuarios y ferroviarios, tuvieron un mayor grado de concesiones –tanto cualitativa como cuantitativamente hablando– que cualquier otra sociedad de resistencia.

Dentro de una economía casi exclusivamente agro-exportadora, la paralización de estas actividades que eran el transporte del “granero del mundo”, significaba el cese de la principal actividad económica. Tal como ha dicho Caterina, “[...] sin esos tres elementos [agro, ferrocarriles y puertos] no se podría entender la argentina agro-exportadora. Los puertos eran el final feliz del ciclo productivo de la economía argentina

¹⁶ Cuando se hace referencia a “interés público” se quiere significar a actividades o empresas que se ejerzan en los llamados “servicios esenciales” (por ejemplo, gas, teléfono, agua, etc.) y transportes (ferrocarriles, tranvías y puertos)

[...]. Paralizar los puertos [como así también los trenes de carga] era precipitar la ruina, establecer el descrédito internacional. Obviamente, significaba perder dinero, mucho dinero" (CATERINA, 1997, 85).

En este contexto, no sólo la presión obrera condicionaba al gobierno, sino que además la falta de ingresos en la balanza comercial y la consecuente presión de grupos conservadores, productores o exportadores generaban suficiente apremio para que se solucionase la huelga en lo inmediato.¹⁷

De esta manera, el mayor poder de negociación de estos gremios particulares generó que los trabajadores de dichas entidades obtuvieran considerables mejoras durante la gestión radical. Así, los marítimos, en la huelga de 1916 obtienen, por laudo, entre el 90 y el 95% de su petición, según ellos mismo declararon (ROCK, 1977, 197). Por su parte, los ferroviarios, tras una serie de conflictos particulares desata la huelga general en el año 1917, y consigue una concesión inmediata -el decreto de regulación de actividad ferroviaria- y una mediata, la obtención, finalmente, de la ley de jubilaciones y pensiones para empleados ferroviarios.¹⁸

VII (II)- ASOCIACIONES DE TRABAJADORES DISPUESTAS A TRANSIGIR

El gobierno radical, ante la inminencia de un conflicto obrero-patronal, en la mayoría de los casos estaba dispuesto a estimular una negociación pacífica entre las partes, pero, para lograrlo, necesariamente las partes debían estar dispuestas a transigir.¹⁹ Por consiguiente, así como el Estado buscaba establecer la conciliación oficial para canalizar rápidamente la conflictividad, por un lado, -y buscar un entendimiento que reconozca en algunos casos beneficios para los trabajadores- también lo incomodaban las posturas obreras que no avinieran a lo propuesto o que directamente no estuvieran dispuestas a oír ofrecimientos, por el otro. De allí que cuando el Estado no podía controlar el conflicto por la intransigencia obrera se dedicara a desacreditar el reclamo obrero, atribuyéndoselo a "agitadores remunerados" o "elementos externos" que alentaban el conflicto y la destrucción de "la paz social".

De las manifestaciones provenientes del radicalismo surge esa expresa preferencia por los sindicatos que busquen reivindicaciones inmediatas mediante la presión estratégica y las salidas negociadas. Así, en el boletín numero 44 del Departamento Nacional del Trabajo, refiriéndose a la solución del conflicto perpetrado por la Federación Obrera Marítima en los puertos, se enuncia: "Aunque revolucionaria por excelencia, la FOM no ha sido ni lo es, [...] en el sentido del motín, del alboroto o del tumulto callejero, bullicioso y torpe, [...] sino en el de los ideales que proclama y en la obra inteligente y cuidadosamente

¹⁷ Concretamente, durante una huelga en los ferrocarriles en 1918, luego de haber firmado la Argentina convenio de exportación de cereales con los países aliados, el representante británico, Sir. Reginal Tower, informó que si no cesaban las huelgas dejarían sin efecto los convenios. Ello obligó, inmediatamente, al Poder ejecutivo a emitir el decreto que constreñía a reestablecer el servicio dentro de las 48 horas. (ROCK, 1977, 160)

¹⁸ Asimismo, en el 1921, se dictó la ley de jubilaciones y pensiones para trabajadores de empresas privadas de servicios públicos (gas, agua, teléfono, tranvías, entre otras actividades). Véase Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 28 de enero de 1921.

¹⁹ Esta composición dúctil la encontró, en la mayoría de los casos, en los gremios adheridos a la FORA IX, salvo el caso de la huelga general ferroviaria de 1917, donde se recurrió a los socialistas de La Fraternidad, puesto que eran los que más se adaptaban a lo que el gobierno proponía.

calculada que realiza para abatir o extirpar viejos e injustificados sistemas de explotación capitalista [...]” (BDNT, 44).

En el mismo sentido, pero considerándolo desde su anverso, hallamos manifestaciones donde se vislumbra que el gobierno no toleraba la más mínima oposición obrera hacia la transacción oficial. Así, La Época, durante la huelga general ferroviaria y tras el rechazo, por parte de la Federación Obrera Ferrocarrilera, de aceptar el arbitraje como forma de solución de controversia, se refirió éste gremio enervando alegatos de responsabilidad contra la intransigencia obrera y atacó a los “agitadores profesionales” y a “elementos peligrosos” por mantener el espíritu de los obreros en estado de rebelión (LA ÉPOCA, 28/09/1917).

El Estado, entonces, comenzó a fijar, según sus intereses y valores, los límites que fundaban una división tajante entre un reclamo obrero por mejorar condiciones de labor de una conmoción a los intereses de la Nación. Esa división estaba configurada principalmente por la legitimidad que se le otorgue al reclamo por parte del Estado, lo que dependía de la aceptación –o no– de encarrilarlo dentro de los medios propuestos institucionalmente para solucionar los conflictos.

Para graficar lo antedicho, hallamos un sinnúmero de ejemplificaciones históricas: por ejemplo, durante las huelgas de los frigoríficos de Berisso, el gobierno procedió a dejar de lado al sector anarquista que no concurrió a las negociaciones ante el Departamento Nacional del Trabajo. El resultado fue, por un lado, el reconocimiento al sindicato patrocinado por la FORA IX y la negociación con él y, por otro, un soslayamiento de las reclamaciones del sector anarquista acompañado por una fuerte represión por continuar con el paro²⁰.

Del mismo modo, La Época, el 9 de enero de 1919, cuando comenzaba a desarrollarse la “semana trágica”, advertía a los obreros que los anarquistas querían llevarlos a actividades “extra-gremiales”, y que si bien el Poder Ejecutivo simpatizaba con los trabajadores, reprimiría violentamente aquellas huelgas que intentaran “violar el orden social” (LA ÉPOCA, 9/01/1919). Una vez alcanzado el acuerdo entre la empresa Vasena y la FORA Sindicalista, el Secretario de la FORA IX salió a anunciar el fin de la huelga. Sin embargo, los focos anarquistas, presididos por la FORA V, continuaban la huelga general-revolucionaria. El diario radical, caratuló a quines continuaban la huelga como “sediciosos” y “extirpadores del orden”. Según el periódico, “[...] se trata de una tentativa absurda, provocada y dirigida por elementos anarquistas, ajenos a toda disciplina social y extraños también a las verdaderas organizaciones de trabajadores”. Continuaba diciendo: “No es prudente, entonces, engañarse ni confundir moderación con debilidad. Las simpatías del ejecutivo por los obreros son bien conocidas y están probadas con hechos consecutivos. Pero jamás el Presidente de los argentinos cederá a la sugestión

²⁰ Debemos advertir que para justificar la represión fue imprescindible la aquiescencia del sector sindicalista como consecuencia directa de la fragmentación de las asociaciones de trabajadores y los recelos entre las distintas agrupaciones. En este sentido fue que, el mismo Sebastián Marotta, secretario de la FORA IX, habló de elementos extraños dentro del movimiento, refiriéndose al sindicato obrero local, de tendencia anarquista (MAROTTA, 1960, 213), dejando en claro la FORA IX no se solidarizaba con un gremio que no estuvieran federados a ella.

amenazante de turbas desorbitadas que quieren sustituir su voluntad al juego libre de las leyes que rigen la actividad social" (LA ÉPOCA, 10/01/1919).

También en el Congreso de la Nación se hacían oír este tipo de manifestaciones durante "la semana trágica". El diputado radical Oyanharte señaló: [...] hay un doble fenómeno en la actual situación de hechos por que atraviesa la república. Hay, en este momento, esa faz de la lucha eterna entre los poseídos, entre los trabajadores y los potentados; al lado de esta faz hay otra circunstancia con la cual ni siquiera los obreros más agitados en estas horas por estas reclamaciones han querido solidarizarse: esta es la otra faz, la faz anarquista, la faz maximalista, que no es nuestra, que ha entrado por la puerta del mar y que en estos momentos conturba todas la civilizaciones del mundo" (GODIO, 1972, 73). Durante la misma sesión, el diputado radical Melo comenzó a deslizar la necesidad de aplicar el estado de sitio (GODIO, 1972, 45).

En síntesis, oponerse a la institucionalidad de la política de negociación propiciada por el Estado significaba convertirse en el centro de persecución estatal. Ergo, oponerse a los mecanismos oficiales de canalizar la protesta, significaba, dejar de ser reconocidos como parte del sector trabajador, para pasar a ser una influencia conspiradora de "agitadores profesionales". Por ello no dudaron en reprimir²¹ cuando la situación lo "ameritaba" como en la huelga de los trabajadores de Frigoríficos en 1917, en la huelga general en Buenos Aires de 1919 y las huelgas patagónicas de 1921 y 1922.

VIII- LEY COMO PACIFICACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

Así como el radicalismo no dudó en aplicar medidas represivas sobre el movimiento obrero también reconoció que, éstas no podrían ser la única estrategia a aplicar para pacificar las relaciones de trabajo, sino que había que buscar la integración proletaria a la dinámica institucional encuadrando su situación dentro de la legalidad.

Durante la huelga general conocida como "La semana trágica", La Época comentaba: [...] la represión no puede ser área total de la acción gubernativa. Conviene desentrañar las causas de agitaciones como la presenciada y, después de analizar los elementos extraños y refractarios, proceder a prevenir la repetición de hechos análogos mediante leyes que contemplen y resuelvan situaciones derivadas del malestar económico que se hace sentir especialmente sobre las clases menos acomodadas" (LA ÉPOCA, 13/01/1919). De la lectura del diario oficial, se extrae que si la intención era pacificar las relaciones de trabajo debían sancionarse leyes previsoras que solucionen serenamente los conflictos. Claro está, que esa regulación requería, simultáneamente, la aceptación y el reconocimiento por parte del movimiento obrero; por ello, descarta a los "elementos extraños" –refiriéndose al anarquismo, puesto que, como ya se analizó, no aceptaban la normativización estatal que coarte la libertad– a quienes sólo cabría la represión.

Asimismo, reconocían que la violencia como única medida de gobierno no sólo no otorgaba una solución sustentable, sino que, por el contrario, encrucecía más el conflicto. En este sentido se expidió el

²¹ Cuando nos referimos a "reprimir" no sólo estamos significando a aquellas acciones de Estado tendientes a desbaratar por medio de la violencia el reclamo obrero, sino también a las omisiones que tuvieron por meta el mismo

Poder Ejecutivo en una nota del 16/6/20, dirigida a la Asociación Nacional del Trabajo²² por el ministro de interior, Ramón Gómez, en representación del presidente. Allí indicó que “los graves problemas que nos ocupan y cuya repercusión social experimentamos, no pueden hallar solución en medidas accidentales, ni espasmódicas; ni agrupándose para resistirlos como se ha de llegar a estabilizar los derechos recíprocos. [...] Y ese objetivo no se alcanza erigiendo la violencia o el imperio del más fuerte, [...] La contención por el más fuerte con todas las apariencias del éxito, es de resultados efímeros y contraproducentes; porque, como lo revela la experiencia universal, su reacción ulterior queda a la espera de la ocasión propicia para producirse. En la armonización necesaria e indispensable de esos dos grandes factores, es donde ha de hallarse la tranquilidad general y el bienestar común” (CLAPS, 1971, 121).

La retórica yrigoyenista se centraba, entonces, en la búsqueda de la “paz social” y la “solidaridad social”²³. El mismo presidente Hipólito Yrigoyen señaló, en el mensaje de presentación de Código del trabajo en 1921, que “[el proyecto] aspira a realizar, en lo que humanamente es posible, por la acción de la ley, la paz en todas las actividades y relaciones del trabajo en general, que al afianzar la armonía en ellas asegura el engrandecimiento moral y material de los pueblos” (DS DIPUTADOS, 8/06/1921)²⁴.

Estos principios, hallan y se desarrollan en estrecha vinculación con el origen del llamado “derecho internacional del trabajo”, tras la suscripción del tratado de paz de Versalles en 1919, y la conformación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La premisa contenida en su preámbulo –que sostenía que “la Sociedad de las Naciones tiene por fin establecer la paz universal y que ella no puede ser fundada sino sobre la base de la justicia social”–, comienza a repercutir en la conciencia de los Estados y en su situación interna.²⁵

fin. Por ejemplo, cuando se dejaba actuar a grupos paramilitares como la Asociación Nacional del Trabajo y la Liga Patriótica.

²² La Asociación Nacional del Trabajo fue una agrupación patronal cuyos fines eran la defensa de los intereses empresariales. Sus actividades eran por demás amplias e iban desde la participación en negociaciones oficiales hasta el rompimiento de huelgas. Véase Luis María Caterina (2008).

²³ El concepto de “solidaridad social” en un sentido distinto al que le da el positivismo social. El sentido que Yrigoyen le otorga es un sentido con relevancia moral propio de la filosofía krausista.

²⁴ En igual sentido se expedían los diputados y senadores radicales en el Congreso: “Démosle, pues, estas leyes, porque si no se las damos con votaciones serenas en esta cámara, ellos las tendrán con las reivindicaciones heroicas” (DS DIPUTADOS, 28/01/1921). Asimismo, al discutirse la ley de jubilaciones y pensiones de empleados de empresas particulares de servicios públicos, se expresó: “Yo creo que esta ley es una ley de solidaridad entre las clases sociales, que será una ley de pacificación porque será una ley de justicia y de nobles estímulos y que, con ese concepto, debe ser sancionada por el honorable congreso (DS SENADORES, 25/09/1920).

²⁵ De hecho, esa influencia internacional se ve reflejada en la ratificación de los tratados bilaterales celebrados con Italia y España que establecen la reciprocidad en el pago de los accidentes de trabajo. Durante el debate que otorgaría su ratificación por el Congreso, el senador González, se refirió a la evolución cosmopolita diciendo: “[...] es la tendencia de dar realización a un pensamiento que tiene hoy mucha aceptación en el mundo y es el internacionalizar la personalidad del obrero; es, quizás, esa una de las mejores disposiciones del tratado de paz de Versalles, en cuanto pretende establecer para los obreros de todo el mundo un principio de solidaridad fundado en la justicia” (Diario de Sesiones de la cámara de Senadores, 26 reunión, sesión ordinaria, agosto de 1920). También, es manifestación de esta tendencia la búsqueda por establecer una jornada máxima legal de trabajo. De hecho, el despacho de la comisión que fue tratado, durante 1921, estuvo inspirado en el proyecto del Diputado Anastasi (conjuntamente con el proyecto de Dickmann), que esta amoldado a lo tratado en la Conferencia de Washington del año 1919.

IX- RELACIONES ESTADO-SINDICATOS Y SU REPERCUSIÓN EN LA LEGISLACIÓN

El tratamiento de la legislación en el Congreso Nacional, no marchó a contramano de como se venían sustanciando las relaciones entre el gobierno radical y los sindicatos. Esa combinación entre una intervención directa por parte del PE y un alto protagonismo, dentro del nuevo escenario político, de las asociaciones de interés va a tener su influencia sobre el desarrollo del derecho laboral y previsional²⁶ de aquellos años. Mas concretamente, la nueva participación dentro del sistema político del sindicalismo agrupado en la FORA del IX Congreso es clave para comprender las normas legales que fueron tratadas en lo sucesivo a fin de mejorar las condiciones de trabajo. Claro que esas normas protectoras, que coadyuvaron a moldear el sindicalismo tuvieron como contrapartida que el Estado se reservara la capacidad de regular la conformación y actuación de las asociaciones sindicales. Ambas disposiciones favorecían, a priori, a la expansión hegemónica del sector sindicalista. Por un lado las conquistas de derecho individual del trabajo consolidaban su legitimidad como agrupación predominante y estimulaba a la captación de nuevos sindicatos afiliados, por otro la regulación heterónoma de los sindicatos va a tender, como ya se analizará en profundidad mas adelante, a reconocer, casi con carácter exclusivo, a los gremios que adhieran a las postulaciones sindicalistas.

Al igual que durante la década anterior (SURIANO, 2000), puede sostenerse que el Estado consideró regulaciones normativas que complementen la coerción con la asistencia, de acuerdo al devenir de las relaciones de hecho. Concretamente, el Estado trató de implementar su estrategia mediante la regulación protectora de las actividades que entablasen una estrecha relación con él –y que por tanto se allanen a las vías institucionales de solución de conflictos–, por un lado, y la reglamentación restrictiva de las acciones colectivas de trabajadores con posturas más intransigentes, por el otro.

IX (I)- LA REGULACIÓN PARCIAL Y HETEROGÉNEA (EL CONSENSO)

Tal como se desprende de las relaciones suscitadas entre el Estado y los sindicatos, la normativización de las condiciones de trabajo solamente estuvo dirigida en favor de aquellas actividades que el discurso oficial considerara de “interés público”. Las propias asociaciones profesionales que ejercían su labor en dichas actividades tenían una postura, en principio, favorable a la transacción. No es casual esa actitud si tenemos en cuenta que contaban con un enorme poder de negociación, lo que, al fin y al cabo, consolidó aquellos estrechos vínculos con la dirigencia radical desvirtuando aquel principio “apolítico” propuesto por el IX Congreso de la FORA²⁷.

²⁶ Durante la vigencia del Estado benefactor de tipo Bismarckiano, el derecho previsional estaba íntimamente vinculado e identificado con la cuestión obrera.

²⁷ Siguiendo las premisas desarrolladas anteriormente, las nuevas relaciones con el Estado por parte de algunos gremios generó, necesariamente, una fragmentación del movimiento obrero toda vez que algunos quedarán dentro del circuito de negociación y otros fuera de él. La pertenencia a dicho circuito demandaba un buen comportamiento que garantizara la no alteración del “orden público” y la confrontación interna con los sectores más reaccionarios del movimiento obrero. Con el transcurso del tiempo, esos sindicatos interiorizaron los mecanismos discursivos del sistema político brindándole, en consecuencia, un apoyo específico (véase nota al pie nº 20). Esa posición acomodada tenía como contrapartida implícita, entonces, la obligación de desprestigiar a las agrupaciones que buscaran desestabilizar al sistema del cual son miembros privilegiados y ello no sólo de manera

Ese poder especial de negociación estuvo cimentado sobre el particular y apremiante interés que el Estado y ciertos grupos políticos y económicos tenían en asegurar la “pacificación” y “normalización” del funcionamiento de esas actividades económicas consideradas sumamente trascendentales. Tan es así, que incluso se vieron estimulados a propiciar una regulación que remedie los problemas más urgentes de los obreros de dichas actividades.

En ese sentido, tanto los legisladores conservadores como los radicales manifestaban expresamente que era necesario la sanción de leyes sociales a fin de apaciguar los conflictos. Para citar ejemplos: en ocasión del debate para la sanción de la ley de jubilaciones y pensiones de empleados de ferrocarriles, uno de los senadores e integrantes de la comisión de legislación, Julio A. Roca, cuando sostuvo: “Esta ley, señor presidente, fuera de los beneficios de orden permanente que derivan del hecho de asegurar la estabilidad en la situación del personal ferrocarrilero, tiene una positiva incidencia respecto de la seguridad misma del trabajo de las empresas ferrocarrileras de los importantes servicios que ellas están destinadas a prestar. [...] Creo que esta ley va a tener positiva influencia en el espíritu del ya muy numeroso personal ferroviario de la Republica, en el sentido de establecer normas y condiciones de trabajo que les permitan estar mas satisfechos de la función social que desempeñan en la sociedad, y, a la vez a constituirlos en elementos de seguridad, de permanencia, de estabilidad del tráfico ferroviario. [...] estas corporaciones [empresas de servicios de ferrocarriles] son no solamente en su definición legal y jurídica entidades que pueden considerarse casi públicas, sino que el orden de intereses que están destinadas a tutelar, y especialmente en un país como el nuestro, afectan de tal manera a la economía y la riqueza pública, que es indispensable que el Estado concurra a asegurar, dentro de sus medios, la mas grande y absoluta estabilidad de todas las circunstancias y condiciones en que se desenvuelve su funcionamiento” (DS SENADORES, 6/04/1919). En el mismo sentido se refirió el diputado radical Vicente Gallo, al debatirse el proyecto de jubilaciones y pensiones destinada a empleados de empresas privadas de servicios públicos, cuando manifestó: “Entre los beneficios que en nombre de la comisión he atribuido a esta ley, figura, y creo haberlo dicho, el de la más severa disciplina dentro del personal y de la mayor eficiencia en la prestación del servicio público. Creo que estas leyes actúan como una gran fuerza moral, aquietando los espíritus, estimulando la labor [...]” (DS DIPUTADOS, 28/01/1921).

A partir de allí se comprende que las principales regulaciones atinentes a las condiciones de trabajo hayan estado dirigidas solamente en favor actividades específicas. Precisamente, los sindicatos portuarios, ferroviarios y de servicios públicos en general, obtuvieron grandes mejoras en éste período, lo que generó una notable heterogeneidad en los derechos de la clase trabajadora. Así, todas las regulaciones emanadas del Estado, devenían de laudos arbitrales que dirimían un conflicto en particular entre un sindicato y una

genérica para conservar su status, sino además a los efectos de encontrar reivindicaciones económicas en un conflicto en particular. Los sindicatos transigentes que tuvieran buenas herramientas de presión –nos referimos a los gremios de actividades de “interés público”– no pretendían ser confundidos con la intransigencia o la destrucción si buscaban maximizar sus mejoras económicas. Ese tipo de inculpaciones entre agrupaciones de la misma clase se exteriorizó en los conflictos en los frigoríficos –entre la FORA IX y una federación local perteneciente a la FORA V–; en la huelga de los ferroviarios –entre La Fraternidad y la FOF–; en la “Semana trágica” y en la “represión patagónica” –entre la FORA IX y la FORA V o la Federación Obrera Local de Santa Cruz–.

empresa –por ejemplo en el caso de los trabajadores marítimos–; decretos del poder ejecutivo que establecían normas para determinada actividad en conflicto –como por ejemplo la regulación del trabajo ferroviario según la facultad concedida al Poder Ejecutivo por la ley 2.873 y el decreto de oficialización de los trabajadores marítimos en 1919– y las leyes de jubilaciones y pensiones para empleados ferroviarios y para trabajadores de empresas de servicios particulares de interés público²⁸.

A modo de comparación, indicaremos que las normas sociales sancionadas antes de la asunción del radicalismo –la ley 4.661 de descanso dominical, la ley 5.291 sobre trabajo de mujeres y menores y la ley 9.688 de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales–, tuvieron una diferencia sustancial con respecto a la regulación radical, esto es: el ámbito de aplicación. Así pues, en las primeras el espectro al cual es aplicable es de tipo general, o mejor dicho, a toda la masa de trabajadores dependientes.

IX (II)- LA REGULACIÓN DE LOS SINDICATOS (LA COERCIÓN)

El gobierno yrigoyenista, tal como lo había intentado Joaquín V. González, buscó controlar de manera exclusiva la vida sindical de la Nación. Para ello, juzgó necesario una positivación legal para intervenir, poniendo especial énfasis en la regulación del funcionamiento de los sindicatos y de los conflictos colectivos de trabajo. Alejandro Unsain, por ese entonces presidente del Departamento Nacional del Trabajo, consideraba que “la falta de una ley en materia de huelgas, [...] coloca a las autoridades en la difícil situación de proceder en cada caso en forma diversa y ocasional, buscando dentro de sus posibilidades medios y recursos que carecen de la estabilidad que sólo una norma jurídica inexistente podría dar” (BDNT, 37).

De aprobarse leyes de este tipo el Estado definitivamente ostentaría la facultad soberana de arbitrar la legalidad o no de los sindicatos, de sus acciones e ideologías. Mediante el recurso legal, buscaba poder “despolitizar” los conflictos sociales y llevarlos al mero trámite formal de declaración de licitud o ilicitud del accionar colectivo de los trabajadores.

El discurso de Yrigoyen que acompañó al proyecto de conciliación y arbitraje redactado por el Poder Ejecutivo recoge todas esas ideas: “Pocas situaciones se presentan reclamando más imperiosamente la atención de los poderes públicos que la que se refiere a la necesidad de buscar una solución a conflictos de índole semejante producidos entre el capital y el trabajo. Su generalidad y número han preocupado intensamente al Poder Ejecutivo que ha dedicado su preferente atención al reestablecimiento de la normalidad económica y social. Pero en sus gestiones en ese sentido, el Poder Ejecutivo se ha encontrado desprovisto de toda ley que señale normas jurídicas permanentes de solución de estos encontrados intereses. [...] Tal es el principio general que informa el proyecto dentro de la idea dominante de que toda contienda debe tener un juez que la dirima y que el fallo del juez deba revestir carácter de obligatorio para ambas partes” (DS SENADORES, 21/05/1919).

²⁸ Claro que, como ya expusimos, esas legislaciones parciales han sido posible no sólo gracias al interés específico del Estado y aquellos funcionarios vinculados con los sectores económicos de sosegar la conflictividad en aquellas

Con el fin de oficializar y, por lo tanto, legitimar mediante la ley la preferencia por los sindicatos transigentes, el radicalismo puso el énfasis, entonces, en la "procedimentación" positiva de la conformación, existencia y acción de las asociaciones profesionales. Precisamente, los funcionarios radicales pusieron a consideración del Congreso sucesivos proyectos relativos a la regulación de las asociaciones profesionales; la conciliación y el arbitraje en materia de conflictos de trabajo y las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre patronos y obreros.²⁹

Así, el 30 de mayo de 1919, el Poder Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados Nacional el proyecto sobre "asociaciones profesionales". En su artículo primero creaba la figura del "otorgamiento de personería jurídica" para las asociaciones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 del mismo plexo normativo. Entre los recaudos que imponía se hallaban la denominación del objeto preciso de su creación y el compromiso de buscar en la conciliación y en el arbitraje el medio de resolver las cuestiones en que resulten afectados los intereses de la asociación (DS DIPUTADOS, 30/05/1919).

Con éstos recaudos, se aseguraban una serie de condicionamientos al reconocimiento de la asociación: principalmente, mediante el ajuste de los fines asociativos al concepto de objeto lícito propio del Código Civil redactado por Vélez Sársfield, que no permite vulnerar el "orden público", por un lado, y el compromiso, so pena de la pérdida de la personería jurídica, de aceptar la conciliación y el arbitraje ofrecido por el Estado, por el otro. De esta manera, quedaría, con exclusividad, dentro del margen de discrecionalidad del Estado (mediante el Departamento Nacional del Trabajo –dependiente del Ministerio del Interior–) la resolución que decida cuáles gremios y en que casos podrían ejercer derechos colectivos.

No obstante el reconocimiento ya otorgado por el Estado, se establecían mecanismos de disolución de las asociaciones. Ello mediante, por ejemplo, el Art. 22 que lo disponía que en caso de "negación a acatar el fallo de un tribunal de arbitraje" y "cuando sus actos constituyan una perturbación violenta del orden público o impidan el ejercicio de la libertad de trabajo". También, el art. 17 prescribía que "Las asociaciones profesionales que en su organización y funcionamiento no se ajusten a las disposiciones de la presente ley, incurrirán en la pérdida de su personería. La comprobación de la inobservancia o violación estará a cargo del DNT [...]" (DS DIPUTADOS, 30/05/1919), quién podrá disolverlas de oficio demostrando el hecho que le da causa.

Ocho días antes a la presentación del proyecto sobre asociaciones profesionales, el Poder Ejecutivo había elevado un proyecto sobre conciliación y arbitraje. Como primera medida, el artículo 2 del proyecto establecía la necesaria intervención del Estado en el conflicto, puesto que exigía a la asociación obrera presentar un pliego de peticiones ante el DNT, antes de tomar alguna medida de acción directa. Asimismo el artículo 4 establecía que producida la huelga, luego de la negativa de la patronal, las partes están obligadas, dentro de las 48 horas, a llevar el conflicto ante al junta de conciliación, la que estará compuesta por el presidente del DNT y un representante por cada parte quienes estarán, a su vez, nombrados por el

actividades determinadas, sino, además, por la propia fragmentación del movimiento obrero por rama actividades o industria y a la nueva concepción de independencia intersindical.

Poder Ejecutivo. Luego, el artículo 9 establecía el arbitraje obligatorio en caso de que la conciliación fracasara. El árbitro sería el juez civil de turno y el laudo tendría carácter de obligatorio. En caso de no ser cumplido, se establecían varios tipos de sanciones. Así, el gremio que desobedezca el fallo será pasible de la pérdida de la personería jurídica; quedará inhabilitado de ejercer el derecho a reunión y los miembros de la comisión directiva del sindicato, que decidieron desatenderlo, serán pasibles de condena por delito de desacato, según lo prescripto por los artículos 11 y 14 (DS DIPUTADOS, 21/05/1919).

La intención del gobierno, entonces, era la creación de un factor externo a las partes del conflicto, perteneciente al mismo Estado, que debía decidir cuál era la solución más equitativa para ellas, y esa solución debía ser acatada forzosamente. Esa idea de un tercero "imparcial" que pueda destrabar el conflicto, también se manifestó en el proyecto de Código del Trabajo, redactado por Unsain (presidente del Departamento Nacional del Trabajo) y presentado en el congreso en 1921 por el Poder Ejecutivo, que instituía "jueces del trabajo" para arbitrar las controversias (DS DIPUTADOS, 8/06/1919).

Por su parte, el diputado Carlos Becú, presentó un proyecto en Diputados el 6 de Junio de 1919, donde también se instituían mecanismos conminatorios de conciliación. El artículo 5º del proyecto, establecía que "los que no cumplan o impidan que otros cumplan [...] o se nieguen a valerse de los procedimientos que ella establece para la conciliación de los intereses económicos derivados del sistema del trabajo asalariado, o dificulten maliciosa o injustificadamente la ordenada solución de los conflictos de trabajo que tiñesen al bienestar general, cometen delito contra la seguridad interior y orden publico", remitiendo luego a las sanciones prescriptas en el código penal (DS DIPUTADOS, 6/06/1919). Asimismo, prohibía entrar en huelga durante el transcurso de la negociación oficial y otorgaba amplias facultades al Poder Ejecutivo para controlar el funcionamiento de los gremios. Así el artículo 36 del proyecto establecía: "El Poder Ejecutivo no podrá conceder y retirará la personería jurídica a las corporaciones de cualquier clase cuyas resoluciones, declaraciones o propósitos signifiquen la intención de realizar aislada o colectivamente actos definidos, prohibidos y castigados por la presente ley" (DS DIPUTADOS, 6/06/1919).

Por otro lado, el proyecto condicionaba aún más a los trabajadores que realicen actividades consideradas "de interés público": el art. 37 disponía que: "Será aplicable el doble de las penas establecidas en las leyes generales y en la presente a los empleados y empleadores que tengan a su cargo servicios de interés público. Son servicios de interés público, a estos efectos: los transportes públicos, los servicios portuarios [...]" (DS DIPUTADOS, 6/06/1919). De esta manera, y haciendo hincapié expresamente sobre aquella concepción de "interés público" ya explicada, el proyecto buscaba impedir no sólo el cese de actividades que tuvieran carácter de vital importancia para la vida social, tales como agua, gas, electricidad, sino, además, de aquellas que pudieran provocar un freno en el natural desarrollo del mercado agro-exportador, como lo eran los trabajos en puertos y trenes.

²⁹ Es importante destacar que todos esos proyectos fueron presentados inmediatamente después de los sucesos de enero de 1919 en Buenos Aires.

En igual sentido, el proyecto del diputado Carlos J Rodríguez, disponía en sus artículos 11 y 12, con carácter obligatorio, que los gremios se sometían a la conciliación y arbitraje que establece la ley, sancionándolos con la disolución del sindicato a quienes de negaren o no acaten el laudo dictado. Los artículos 30 y 31 requerían un aviso de cinco días para hacer huelga y de diez días si se trata de un gremio del transporte, bajo sanción de quitarle la personería jurídica (DS DIPUTADOS, 12/06/1919).

Otro proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, sobre contratos colectivos de trabajo, limitaba la acción directa, puesto que, su artículo 16 establecía que mientras esté vigente el convenio, ninguna de las partes podrá emplear contra la otra los medios de lucha aún en cuestiones que no estén regidas en el contrato (DS DIPUTADOS, 21/05/1919). Además, el propio proyecto establecía implícitamente una preferencia a la adhesión de los trabajadores al sindicato más transigente, puesto que para que el convenio fuera aplicado al trabajador, éste debía estar afiliado a la entidad obrera (artículo 5º), con lo cuál condicionaba, a los trabajadores, a permanecer en el gremio o a afiliarse al mismo (DS DIPUTADOS, 21/05/1919).

Si bien esos proyectos no fueron aprobados, las redacciones de los proyectos jurídicos exteriorizan la finalidad legítima de la necesaria intervención estatal para sosegar de las tensiones sociales. Tal como fue referenciado en el primer apartado de este trabajo, el Estado buscó legitimar una intervención en un área propia de la actividad privada mediante la "procedimentalización legal y objetiva" de las diferencias.

Luego de lo expuesto, podemos concluir este apartado afirmando que la intención de armonizar (orgánicamente) a la sociedad, por parte del Estado, estuvo signada por dos estrategias fundamentales: por un lado, la posibilidad de inmiscuirse necesariamente y sin el avenimiento de las partes en el conflicto, imponiendo condiciones que en caso de ser desatadas traerían aparejado enérgicas sanciones y, por otro lado, el control a las organizaciones obreras, puesto que aquellas asociaciones profesionales que no obtuvieran o perdieran la personería jurídica quedarían en una situación de ilegalidad permanente, donde sus derechos a reunión y a huelga se verían menguados o directamente impedidos.

X- REFLEXIONES FINALES

El trabajo intentó sustentarse en una premisa teórica fundante: el origen de las políticas sociales no provienen exclusivamente de la evolución de las ciencias y el estudio de "lo social", sino que se apoyan en mayor medida –aunque sin soslayar la primera variable– como consecuencia por la organización de la clase obrera y el estallido del conflicto social. Asimismo, y siguiendo esa interpretación, la propia evolución del derecho del trabajo no devendría únicamente por el reconocimiento estatal de la existencia objetiva de la "cuestión social", sino además por el reconocimiento que las asociaciones de trabajadores hicieron del Estado. Es decir, las normas laborales hubieran tenido, quizás, un pobre destino si no las hubieran utilizado o reclamado aquellos a quienes eran aplicables.

En segundo lugar, buscamos graficar con la experiencia local aquella idea que supone a los derechos sociales como derivación necesaria de la adquisición previa de derechos políticos. Pusimos de manifiesto como la reforma electoral del año 1912 provocó la ampliación del sistema político y una alteración de la

tradicional correlación de fuerzas. Ello gracias a la nueva participación democrática de numerosos sectores sociales excluidos hasta ese entonces. Esa refundación de la democracia, con la implantación de elecciones libres y justas, provocó una nueva exigencia electoral para los partidos políticos y/o gobernantes, ergo, la manera de “hacer política” sufre un giro de ciento ochenta grados. La competencia electoral generó la necesaria situación de buscar atender a todos los estratos sociales a fin de captar sus votos, de allí que el Estado comience a involucrarse de manera más definida en un mayor número de situaciones de la vida social y, por tanto, extendiendo la esfera de “lo público”.

En tercer lugar, y en gran parte gracias a la nueva realidad política, emerge la consolidación de la franja “sindicalista” como organización hegemónica dentro del movimiento obrero. Luego del IX congreso de la FORA en 1915 se institucionaliza una nueva estrategia de organización y lucha sindical. Así se abandona progresivamente la huelga general como medio esencial de lucha; se acepta la ley estatal como legítima y, por último se dividen a los sindicatos por actividad y se les otorga plena autonomía con respecto a la central. Todo ello va a impactar sobre el tratamiento de la legislación social propuesta por el gobierno radical. Así tendremos leyes que beneficiaron solamente a aquellos gremios que tuvieran un gran poder de conflicto, como los que representaban a los trabajadores de transportes y servicios públicos en general y leyes que buscaron controlar a las agrupaciones sindicales propiciando un sindicalismo transigente, flexible y muy ligado al poder político.

Por último, en lo que hace exclusivamente al derecho sindical pudimos observar que ya desde el “Proyecto González” todas las regulaciones de derecho colectivo tuvieron una racionalidad restrictiva, pues, su derecho de libertad de reunión siempre estaría menguado por el “orden público”. Por tanto, aquel derecho tan crucial para el desarrollo de la democracia –libertad de asociación– se encontró menguado sistemáticamente por valores superiores pre-democráticos. Tal concepto por demás vago e indefinido –aunque si cercado por los derechos de la primera parte de la Constitución Nacional– dejaba en manos del Estado constituir el sentido de ese “orden público” y por tanto, gozar de cierta discrecionalidad para limitar la libertad de asociación de esos grupos de interés específicos. En ello, los “proyectos radicales” no fueron la excepción, como tampoco lo fueron todas las regulaciones que sucedieron a lo largo de la historia argentina.

XI- BIBLIOGRAFÍA

Libros

ABAD DE SANTILLÁN, Diego (1933): *La FORA: ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en la Argentina*, Utopía Libertaria, Buenos Aires, 2005.

ANSALDI, Waldo (Comp.) (1995): *Representaciones inconclusas: las clases, los actores y los discursos de la memoria*, Biblos, Buenos Aires, 1995.

ANSALDI, Waldo y otros (2009): *Argentina. La construcción de un país*, Sudamericana, Buenos Aires, 2009.

- AZNAR, Luis y DE LUCA, Ángel (2006): *Política. Cuestiones y problemas*, Emecé. Buenos Aires, 2007.
- BAYER, Osvaldo (1993): *La patagonia rebelde II: la masacre*, Editorial planeta, Buenos Aires, 2004.
- BILSKY, Edgardo J. (1984): *La semana Trágica*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.
- BOBBIO, Norberto (1989): *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 2008.
- BOTANA, Natalio R. (1979): *El orden conservador*, Sudamericana, Buenos Aires, 1979.
- CATERINA, Luis María (2008): *Los empresario y el obrerismo en tiempos del radicalismo, 1916-1930*, UCA, Rosario, 2008.
- CLAPS, Manuel A. (1971): *Yrigoyen*, Biblioteca de la Marcha, Montevideo, 1971.
- DEL CAMPO, Hugo (1983): *Sindicalismo y peronismo*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 1983.
- DEL MAZO, Gabriel (1983): *La primera presidencia de Yrigoyen*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.
- DI TELLA, Torcuato; Germani, Gino; Graciarena, Jorge y Colaboradores (1965), *Argentina, sociedad de masas*, Eudeba, Buenos Aires, 1965.
- GODIO, Julio (1988): *El movimiento obrero argentino (1910-1930)*, Editorial Legasa. Buenos Aires, 1988.
- GODIO, Julio (1972): *La semana Trágica de enero de 1919*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1972.
- GOODWIN, Paul (1974): *Los ferrocarriles británicos y la UCR*, La Bastilla, Buenos Aires, 1974.
- GORI, Gastón (1999): *La Forestal*, Ameghino, Buenos Aires, 1999.
- H AidAR, Victoria (2008): *Trabajadores en riesgo: una sociología histórica de la biopolítica de la población*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2008.
- ISCARO, Rubens (1958): *Orígenes y desarrollo del movimiento sindical argentino*, Anteo, Buenos Aires, 1958.
- ISUANI, Ernesto; Lovuolo, Rubén; Tenti Fanfani, Ernesto (1991): *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Avila, Buenos Aires, 1991.
- LACL AU, Ernesto (2005): *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.
- LÓPEZ, Antonio (1998): *La FORA en el movimiento obrero*, Tupac Ediciones, Buenos Aires, 1998.
- LÓPEZ, Mario Justo (h) (Comp.) (2005): *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Saenz Peña*, Lumiere, Buenos Aires, 2005.
- MAROTTA, Sebastián (1970): *El movimiento sindical argentino*, Ediciones Laciocalomino, Buenos Aires, 1970.
- OSZLAK, Oscar (1997): *La formación del Estado Argentino*, Belgrano, Buenos Aires, 2008.
- PALACIOS, Alfredo L. (1927): *El Nuevo Derecho*, segunda serie, Colección Claridad, Buenos Aires, 1927.

- PANETTIERI, José (Comp.) (2000): *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- PANETTIERI, José (1984): *Las primeras leyes obreras*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.
- PERSELLO, Ana Virginia (2007): *Historia del radicalismo*, Edhasa, Buenos Aires, 2007.
- PINTO, Julio (1994): *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires, 1994.
- ROIG, Arturo Andrés (1969): *Los Krausistas Argentinos*, José M. Cajica, Puebla (Mex.), 1969.
- ROCK, David (1977), *El radicalismo Argentino*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1977.
- SURIANO, Juan (comp.) (2000): *La cuestión Social en Argentina*, ediciones la Colmena, Buenos Aires, 2000.
- ZIMMERMANN, Eduardo A. (1994): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

Revistas

- ANSALDI, Waldo, "Mediaciones y políticas de la democracia argentina", en Estudios N° 3, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba", Córdoba, otoño de 1994.
- ASPELL, Marcela, "La ley 4144 "de residencia". Antecedentes. Sanción. Aplicación", en Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, 25, Buenos Aires, 1979.
- BERTOLO, Maricel, "El sindicalismo revolucionario y el estado", en Cuadernos del CIESAL, año 1, número 1, Rosario, 2º semestre de 1993.
- CATERINA, Luis María, "La regulación del trabajo portuario: "trabajo libre", "trabajo federado" y "oficialización", Revista de Historia del derecho, Buenos Aires, 1997, N° 25.
- FERRERE, Ana Clara, "De las políticas públicas y del poder del discurso. Una aproximación a la cuestión sindical a partir de la teoría de la hegemonía", Ponencia en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de Agosto de 2009.
- SURIANO, Juan, "Notas sobre los primeros pasos en política social del estado argentino a comienzos de siglo", en Cuadernos del CIESAL, año 1, número 1, Rosario, 2º semestre de 1993.
- SURIANO, Juan, "Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la ley de residencia a la ley de defensa social (1902-1910)", en CEAL, cuadernillo N° 9, colección "conflictos y sucesos en la historia argentina contemporánea", Buenos Aires, 1988.
- TARDITI, Roberto J., "La huelga de 1917 en los frigoríficos de Berisso", en PIMSA, Buenos Aires, año 7, n° 7, (2003).

Documentos

Diario "La Época"

Diario "La Nación".

Diario "La Protesta"

Diario "La Vanguardia"

Publicación de la FORA "La Organización Obrera"

Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación.