

Universidad Nacional de San Martín

Instituto de Altos Estudios Sociales

Maestría en Historia

Tesis de maestría

***El primer peronismo y la jerarquización de
las agencias estatales del trabajo
(1943-1955)***

Tesista: María Paula Luciani

Directora: Dra. Mirta Zaida Lobato

Buenos Aires, Mayo 2014



Eva Perón y José María Freire, Ministro de Trabajo y Previsión, dialogan junto a otros funcionarios en el Ministerio (febrero 1951)

Archivo General de la Nación, Documentos Fotográficos, Buenos Aires, Argentina

ÍNDICE

Agradecimientos.....	p. 5
Lista de abreviaturas.....	p. 7
Introducción.....	p. 8
1. Presentación del Tema.....	p. 8
2. Diálogos teóricos e historiográficos.....	p.12
2.1. La Secretaría y el Ministerio de Trabajo y Previsión: una mirada desde el impacto en el movimiento obrero.....	p.13
2.2. De los cambios en las perspectivas de análisis del Estado a la historiografía del “Estado desde dentro”.....	p.17
2.3. El área de Trabajo y Previsión peronista en el cruce de dos líneas historiográficas.....	p.19
3. Organización de la tesis.....	p. 24
Capítulo 1:	
El proceso de construcción de las agencias estatales del trabajo en Argentina: de la creación del Departamento Nacional del Trabajo a la necesidad de expandir sus atribuciones.....	p. 29
1. El Departamento Nacional del Trabajo: “conocer para legislar”	
1.1. De la “cuestión social” a la creación del Departamento Nacional del Trabajo.....	p. 34
1.2. La historiografía y su balance sobre la labor del Departamento Nacional del Trabajo.....	p. 38
2. En torno a la necesidad de ampliar la intervención estatal en los asuntos del trabajo	
2.1. Los proyectos legislativos para jerarquizar el área de Trabajo previos a 1943.....	p. 46

- 2.2. Los intereses de las organizaciones de los trabajadores y de la patronal frente a los problemas del trabajo en el prelude de la creación de la STyP..... p. 57

Capítulo 2:

El área de Trabajo se jerarquiza:

de la Secretaría de Trabajo y Previsión al Ministerio	p. 71
1. La etapa de organización	
de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946)	p. 74
1.1. Primeros pasos organizativos.....	p. 76
1.2. El Coronel tiene quien le escriba: los personajes	
de la Secretaría de los inicios.....	p. 85
2. Trabajo y Previsión durante la década peronista (1946-1955)	p. 94
2.1. La afirmación de la autoridad.....	p. 95
2.2. La organización interna y el perfil de los funcionarios.....	p. 104

Capítulo 3:

José María Freire, un ministro obrero a la sombra del “primer trabajador”.. p. 116

1. De obrero del vidrio a funcionario del Estado..... p. 120
2. Un “ministro obrero” en la cartera de Trabajo..... p. 131
3. La “carrera abierta al talento obrero”:
entre la experiencia colectiva y la aventura individual..... p. 138
4. Un hombre práctico para una agencia dinámica: Freire frente a la representación de la Secretaría en el discurso peronista.....p. 145

Conclusiones..... p. 150

Anexo..... p. 157

Fuentes y Bibliografía p. 162

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado de casi cuatro años de trabajo. En varias ocasiones, me imaginé escribiendo estos agradecimientos catárticos para incentivar me tanto a encarar la redacción del trabajo como a darle un cierre provisorio. La gratitud es humana y afectiva y este tipo de tareas lo vuelven a uno tan solitario y cavilante que evocarla permite recordar que no se estuvo solo en el trayecto.

Sendas becas otorgadas por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y por el CONICET posibilitaron que me dedicara intensivamente a esta investigación. El Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES/UNSAM), simultáneamente, me recibió como estudiante y como becaria, proporcionándome un lugar de trabajo y de estudio durante estos años.

A mi directora, Mirta Zaida Lobato, le debo el contacto inicial con estos temas. Ella fue quien sugirió que había una vacancia que requería un “manos a la obra” y me alentó a lanzarme. Fue quien me orientó en el recorrido y me señaló que debía tener paciencia ante la desorientación. Acechó mis ritmos con estrategias de presión y relajación, salpicadas y bienintencionadas. A ella y a Juan Suriano, les debo también el haberme incorporado a grupos de trabajo, donde encontré espacios de intercambio y producción que me fueron de enorme utilidad durante estos años.

Un agradecimiento especial es para quienes conformaron el PICT 02248 “Historia de las instituciones laborales en Argentina: del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo”, dirigido por Juan Suriano: Mirta Zaida Lobato, Hernán González Bollo, Silvana Palermo, Karina Ramacciotti, Verónica Martínez Tami, Luciana Anapios, Laura Caruso y Mariela Rubinzal. No sólo fui becaria del PICT sino que de la mano de todos ellos comencé, titubeante, a adentrarme en los temas de esta tesis y sus propias investigaciones ayudaron para que pudiera hacer lo propio. Finalizada la etapa del PICT, algunas de aquellas personas continuamos hoy vinculadas formando parte del Núcleo de Historia Social y Cultural del Mundo del Trabajo del IDAES/UNSAM, al que también quiero agradecerle.

Los archivos son una parte fundamental de nuestro trabajo y la buena voluntad de algunos de sus encargados tiene la capacidad de lograr modificar nuestro humor. Mi gratitud para aquellos que me facilitaron las cosas en la Biblioteca Reservada del Congreso de la Nación y en su sección de Referencia Legislativa, en la Biblioteca Biale Massé del Ministerio de Trabajo, en la Biblioteca Torquinst, en el Museo Evita y en la CGT.

Debo agradecer también a las familias de José María Freire y Alejandro Giavarini, Ministros de Trabajo del primer peronismo. Alberto Freire, Osvaldo Freire y Osvaldo Giavarini compartieron tiempo y recuerdos conmigo, en la medida en que sus posibilidades y la memoria familiar se los permitieron. También a Ramón Pereira, tesorero de la seccional Avellaneda del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio, preocupado por reconstruir parte de la memoria de su organización.

Varias personas me han ofrecido orientación y respaldo en la antesala de elaboración de esta tesis. Claudio Belini siempre atendió mis consultas con calidez. Juan Carlos Torre me permitió consultar el archivo de Louise Doyon, con mucha gentileza y sin siquiera conocerme. Gustavo Contreras fue otro de los que respondieron consultas y dieron pistas. Lucrecia Texidó me puso en contacto con distintas personas con las que evacué más consultas aún. Con Andrés Stagnaro,

además de compartir espacios académicos, me une una afinidad en los temas que investigamos. Él respondió preguntas y hasta leyó parte de esta tesis. En el Grupo de Saberes de Estado del IDES encontré interlocutores interesantes y amables y la participación en varias de sus actividades, me resultó siempre útil y estimulante.

La redacción de esta tesis no hubiera sido la misma sin Magdalena Candiotti y Marina Franco, mis docentes del Taller de Tesis del IDAES. Tampoco sin las intervenciones de mis compañeros: Manuel Becerra, Verónica Martínez Tami, Luciana Denardi y Betina Sidy, que leyeron avances y borradores. Las lecturas de Andrés Stagnaro, Hernán Camarero y Karina Ramacciotti fueron muy enriquecedoras en este último tramo. Ellos sugirieron, comentaron, corrigieron y alentaron en la misma medida y les estoy cariñosa y genuinamente agradecida.

Tengo la suerte de que mis amigos, que además son compañeros de profesión, sean casi la familia que he elegido: Luciana Anapios, Martín Ribadero, Jorge Núñez, Laura Caruso, Ilana Martínez, Mariela Rubinzal, Martín Albornoz, han sido pilares fundamentales de todo esto. Durante varios años, los he visto atravesar los avatares del mundo académico al mismo tiempo que crecer personal y afectivamente, superando momentos arduos, y no puedo ser más feliz de sabernos cerca para ver qué es lo que sigue. A Any Rey y Ale Cattaruzza, que fueron mis docentes en el grado y con quienes todavía guardo una relación y cariño especiales, les agradezco su afecto y sus consejos. Lucas Poy, Sergio Angeli, Mercedes López Cantera, Nadia Postolow, Nicolás Kogan, Sofía Canevari, Juan Buonuome, Martín Marimón, Augusto Fiamengo, mis otros amigos de la Historia acicatearon este trabajo y “bancaron la parada” más de una vez.

Las “pibas de Ciudadela” han sido mis amigas por más de veinte años. Siempre que necesito acordarme de dónde vengo y qué cosas son las que más me importan, ellas son mi parámetro. Mi entrañable amiga Gabo, con quien nos separan un sinnúmero de diferencias, también me sostuvo en momentos complicados a fuerza de mimos y risas. Lo mismo Fercho, ya casi un hermano a esta altura. Antonio y Joaquín, mis sobrinos de la vida, han aportado hermosos ratos de ocio y juego y han hecho más de lo que ellos creen por esta tesis. Mientras escribo esto, Simón, el tercero, vive su segundo día de vida y corro pronto a conocerlo.

Necesito hacer una mención artificiosa para mi gato Gauna. Por absurdo que parezca, como dijo Osvaldo Soriano, “todos los escritores de buen corazón se han ganado un gato que los sigue y los protege”. Mi reencuentro con el mundo de las mascotas tiene algo de eso y también ha sido importante en este tiempo.

Finalmente, debo agradecer a mi mamá, Cristina Mantegari. A través suyo, de su pasión y de su inteligencia, conocí la Historia. Primero, viéndola estudiar. Después, en el aula, aprendiendo con ella. Y más tarde, la vi abrirse paso como pudo, ya adulta y ya madre, y lograr cosas notables con mucho esfuerzo. Aprendí que es un viaje para hacer con la mente abierta a lo extraño y que también es un oficio difícil. Ella me allanó el camino para infinidad de cosas y ésta no fue la excepción. Me ha respaldado durante todo el trayecto de esta investigación de tantos modos y a través de tantas circunstancias que se haría imposible enumerarlas con justicia.

Esta tesis es por todas las canciones que me quedan por cantar. Allá vamos.

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

AN del CI yP	Asociación Nacional del Comercio, la Industria y la Producción
CCC	Comité Central Confederal
CGEC	Confederación General de Empleados de Comercio
CGT	Confederación General del Trabajo
DNT	Departamento Nacional del Trabajo
FEP	Fundación Eva Perón
LF	La Fraternidad
MTyP	Ministerio de Trabajo y Previsión
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SOIV	Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio
SOIVA	Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio y Afines
STyP	Secretaría de Trabajo y Previsión
UF	Unión Ferroviaria
UIA	Unión Industrial Argentina
UT	Unión Tranviarios

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema

Con el advenimiento del peronismo, el Estado argentino entró en una fase nueva de transformación de sus capacidades¹. Ya no se trataba de multiplicar los organismos como respuesta a la crisis económica, tal como había sucedido a partir de 1930, sino de diseñar un aparato de intervención que asumiera carácter permanente, apuntando a la expansión planificada de las capacidades estatales². En ese contexto, la jerarquización de los problemas del trabajo dentro de la estructura administrativa del Estado fue a todas luces notable. Dentro de la organización del Poder Ejecutivo Nacional, la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) a instancias del decreto 15.074 de noviembre de 1943 y su posterior elevación al status de Ministerio (MTyP) en 1949, producto de la promulgación de la Ley Orgánica de Ministerios en julio de ese año, implicaron una contundente ampliación del repertorio de herramientas de intervención estatal en el mundo del trabajo.

La STyP se construyó sobre la base del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), actuante desde 1907, pero desbordó esa herencia con creces al absorber funciones que pertenecían a las órbitas de asistencia y previsión social. La Comisión de Casas Baratas,

¹ Si bien hay una amplia bibliografía sobre el concepto de ‘capacidades estatales’, los autores coinciden en que son la habilidad de un Estado para lograr un determinado objetivo. Toda reflexión en torno a las ‘capacidades’ implica una revalorización del papel del Estado como un actor específico en el desarrollo económico y social y una atención a dimensiones de su funcionamiento que incluye cuestiones como las actividades que realiza, quiénes las realizan, de qué forma se despliegan, la efectividad que alcanzan y el modo en que se relacionan con distintos sectores sociales. Ver: Kathryn SIKKINK (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 126 (enero-marzo), pp. 543-573; Fernando ISUANI (2012), “Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”, *DAAPGE*, n° 19, pp. 51-74. Guillermo Alonso ha propuesto que el análisis de las capacidades estatales se resume sintéticamente, en la construcción de una mirada que contemple un doble aspecto: el interior del aparato estatal y sus características técnico-administrativas y la dimensión relacional que reconecte al estado con el entorno socioeconómico vigente en un momento determinado. En este último plano se juega la inclusión de un análisis político en el análisis de las capacidades estatales. Ver: Guillermo V. ALONSO (2008) “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Id. (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 17-39.

² Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 30-31.

la Cámara de Alquileres, las Secciones de Higiene Industrial y Social de las Leyes de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, la Sección Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la Comisión Asesora para la Vivienda Popular, la Junta Nacional para combatir la Desocupación e incluso la Dirección de Inmigración y la Comisión Honoraria de Reducción de Indios, pasaron a formar parte del horizonte de intervención de la novel repartición. También quedaron bajo su control todas las funciones de conciliación y arbitraje y de policía del trabajo e inspección, descentralizadas hasta entonces en distintas reparticiones, así como las cajas jubilatarias y las de Maternidad y Ahorro Postal, como base de la organización previsional. Estos frentes de intervención fueron la materia prima inicial de la primera modelación de la STyP. Andando el tiempo, las reorganizaciones sucesivas que el gobierno peronista operó sobre el Ejecutivo definieron de manera más ajustada sus competencias y fueron modificando su estructuración interna en correlación con los pulsos administrativos y políticos de la gestión.

Por primera vez, el Estado procedía a la centralización, en un organismo especializado, de una gama de resortes para regular las relaciones capital-trabajo y para incidir en las condiciones de reproducción de la fuerza laboral. Los asuntos previsionales, como el nombre de la agencia indicaba, conformaron otras de las dimensiones de actuación de la STyP y representaron desafíos y vaivenes en torno al control y destino de las cajas jubilatarias, lo que abrió un gran horizonte de debates y problemas específicos en torno a su articulación con las tareas asistenciales³.

³ El desarrollo del sistema de previsión social estuvo cruzado por el debate entre el modelo de seguridad social de capitalización colectiva dirigido al asalariado y basado en la solidaridad intergeneracional dentro de los contribuyentes de la misma caja y la propuesta de creación de un seguro social universal contra todo riesgo administrado centralizadamente y de alcance nacional. Para estos temas ver, entre otros: Patricia G. FLIER (2000), “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible” en José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeba, pp. 119-154; Id. (2006), “Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social” y Daniel LVOVICH (2006), “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, en Daniel LVOVICH y Juan SURIANO (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 197-225 / pp. 135-167; Horacio GAGGERO y Alicia GARRO (2009), *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*, Buenos Aires, Biblos, cap. 6.

La centralización que representó la creación de la STyP no se dio solamente respecto de instituciones que se encontraban en el seno del propio Poder Ejecutivo Nacional, sino que la dependencia reclamó su incidencia en los problemas del trabajo en todo el territorio argentino. Esto abrió una serie de debates legales y jurisdiccionales, que tensaron las relaciones entre los distintos poderes de gobierno y en los cuales, quienes hondeaban la bandera de la organización federal del país, pusieron en vilo la autoridad de la STyP en reiteradas oportunidades. Estas disputas fueron parte constitutiva de su proceso de alumbramiento como institución estatal y han sido menos exploradas, a diferencia de las respuestas suscitadas por su accionar entre distintos sectores sociales.

El conocimiento de la conformación del área de Trabajo y Previsión como parte del entramado estatal del primer peronismo sigue estando pendiente, pese a que en los últimos años se ha asistido a una explosión de trabajos cuyo horizonte ha sido explorar la construcción y funcionamiento del Estado peronista. El nacimiento de la STyP está tan indisolublemente ligado al del peronismo, que la repartición fue primordialmente analizada a partir del impacto que tuvieron sus resoluciones en distintos sectores del capital y el trabajo. Esos abordajes han priorizado, sobre todo, la comprensión del vínculo peronismo-movimiento obrero, supeditando a ella el análisis de las transformaciones estatales que conllevó la articulación del movimiento al calor de la acción gubernamental.

Esta tesis se propone contribuir al conocimiento de la jerarquización y armado del área de Trabajo y Previsión llevada adelante entre 1943 y 1955, recuperando la dimensión procesual del armado de las instituciones estatales encargadas de los asuntos laborales. En este sentido, procuramos iluminar la creación y organización de este espacio tanto en base a sus antecedentes como a los cambios observados entre la llegada de Juan Domingo Perón al DNT y el derrocamiento de su segundo mandato presidencial. Asimismo, mediante la identificación y caracterización de los miembros de su personal y de algunos de sus derroteros, aspiramos a generar un aporte a la línea de investigación que está recuperando la composición de las segundas y terceras líneas del peronismo. La posibilidad de seguir profundizando en este tipo de figuras permite no solamente continuar pensando de qué elementos se nutrió el peronismo para su construcción estatal

y política, sino también en qué medida su advenimiento permitió colocar en la primera escena a personajes de disímil procedencia. En el caso que abordamos, se corrobora la incorporación tanto de personas a las que la propia administración estatal había reducido a lugares de poca visibilidad; de profesionales en busca de un crecimiento laboral y de hombres provenientes del mundo del trabajo para quienes había sido impensado alcanzar esas posiciones anteriormente.

El gobierno militar de 1943-1946 capitalizó décadas de elaboración de conocimiento sobre asuntos laborales y de experiencias forjadas en la vida del trabajo y, combinándolas, se valió de ellas para concretar un reclamo que se hacía escuchar cada vez más, conforme avanzaba el siglo XX y se complejizaba el panorama económico y social del país: que existiera un organismo especializado y con autoridad ejecutiva suficiente para ordenar los problemas laborales y sociales. Si bien se había procurado su creación desde el ámbito legislativo en varias ocasiones, fue el Poder Ejecutivo con un Congreso cerrado el que la llevó adelante. Haciéndolo, el peronismo se creó a sí mismo, pero también fortaleció tanto la capacidad del Poder Ejecutivo Nacional para impulsar y sostener reformas institucionales como su poder para terciar en el ordenamiento de los intereses sociales en pugna. La absorción de estas tensiones y la mediación de las necesidades políticas influyeron marcadamente sobre los vaivenes organizativos de la agencia durante los casi doce años que aquí se consideran.

El inédito volumen de actividad protagonizado por la STyP ha estado en la base de los debates en torno a la ruptura/continuidad que significó su aparición⁴. Actualmente se encuentran mucho más matizadas estas formas de aproximarse al problema y han ganado terreno las visiones que destacan tanto la forma en que el peronismo se valió de viejos proyectos de otras fuerzas políticas y del conocimiento acumulado en el Estado para utilizarlos políticamente como la centralidad que tuvo la irrupción de una voluntad política en la ampliación y tipo de utilización que se hizo de las herramientas de

⁴ Por ejemplo en los trabajos de Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, Vol. 23, Nº 90 y Id. (1984), “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, vol. 24, nº 94. Versiones electrónicas disponibles en: <http://www.educ.ar>

intervención laboral⁵. Sin embargo, la STyP, como veremos, trajo una novedad indiscutible, que se apreció en los nichos de reclutamiento estatal: por primera vez trabajadores y gremialistas se transformaron en funcionarios estatales. La designación entre 1946 y 1955 de secretarios/ministros obreros (José María Freire, entre 1946 y 1953, y Alejandro Giavarini, entre 1953 y 1955) fue la sinécdoque de la incorporación de los trabajadores en nuevos espacios de participación y tuvo una fuerza simbólica importante.

2. Diálogos teóricos e historiográficos

Como dijimos, pese a tratarse del nicho en que Perón forjó buena parte de su capital político, hasta el momento no se han realizado investigaciones sobre la STyP y el MTyP desde una mirada que las considere específicamente como agencias del Estado y que tienda a su caracterización durante el “peronismo clásico”. Por supuesto que dada su importancia para la comprensión de los orígenes y desarrollo del peronismo, la historiografía ha hecho mención y ha dado cierto tratamiento a estos espacios institucionales, pero sin configurarlos como un objeto de estudio en sí mismo. Por tales razones, optamos por estructurar este breve estado de la cuestión dialogando tanto con lo efectivamente “dicho” sobre el objeto a partir de un interés circundante como con el tipo de enfoque que deseamos construir aquí.

Siguiendo esta propuesta, a partir de un primer eje de análisis bibliográfico damos cuenta de los trabajos que han aludido a estas reparticiones a partir del modo en que contribuyeron a construir la relación del peronismo con el movimiento obrero. Dada la proliferación de investigaciones sobre el peronismo a la que hemos asistido en los últimos años, nos centramos en autores que han devenido ineludibles para la historiografía sobre el período y que han brindado algunos aportes puntuales sobre la

⁵ Lobato y Suriano han considerado que las transformaciones en la intervención laboral fueron notables a partir de 1943, aunque deben ser interpretadas en relación con la construcción del Estado Social en el largo plazo. Ver: Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), “Introducción: Trabajo, cuestión social e intervención estatal”, en Id. (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9-53.

STyP y el MTyP. En el segundo eje, reponemos sucintamente los cambios que han experimentado los estudios sobre el Estado y precisamos el enfoque con el que nos interesa interactuar desde la historiografía. En el último, la intención es poner en relación al objeto con dos líneas que, influidas por lo expuesto en los dos primeros ejes, cruzan y vertebran a esta tesis y para las cuales esperamos realizar una contribución. En este apartado, entonces, definimos nuestro propósito de alumbrar la configuración del área de Trabajo y Previsión en función de un proceso diacrónico de construcción de las agencias estatales del trabajo y de un fenómeno sincrónico como es el estudio del peronismo en el poder.

2.1. La Secretaría y el Ministerio de Trabajo y Previsión: una mirada desde el impacto en el movimiento obrero

Probablemente en virtud de que las herramientas de intervención en el mundo laboral crecieron en paralelo con su uso político, es que el accionar de la STyP y el MTyP ha quedado a menudo supeditado al interés de los historiadores por el desarrollo del movimiento obrero durante el peronismo. Así, en obras que se han vuelto indispensables y perennes para la historiografía del período como *Perón y los trabajadores*, de Louise Doyon; *Sindicalismo y peronismo*, de Hugo del Campo; *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón*, de Joel Horowitz y *La Vieja Guardia sindical y Perón*, de Juan Carlos Torre esos organismos asoman en tanto emanan de ellos medidas que afectan o influyen en los avatares de la vida sindical, sin que se iluminen *in extenso* aspectos vinculados con los entretelones de su gestión, su organización interna o la conformación de sus elencos⁶. Mientras que Del Campo, Horowitz y Torre toman sobre todo los inicios del vínculo entre Perón y los sindicatos, antes de que el líder hubiera logrado legitimar su poder político por medio de las urnas, Doyon revisa los conflictos obreros

⁶ Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Bs. As., Siglo XXI; Louise DOYON (2006), *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista. 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI; Joel HOROWITZ (2004), *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón. 1930-1946*, Buenos Aires, Eduntref y Juan Carlos TORRE (1990), *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella.

existentes durante los gobiernos peronistas, ofreciendo una mirada de más mediano plazo.

Para Horowitz, la aparición de la STyP en 1943 sintetiza el cambio de actitud del Estado hacia los sindicatos. Como logra sostener a lo largo de su tesis a partir del análisis de cinco sectores laborales y de sus organizaciones, la vocación negociadora del sindicalismo se afirmó durante el “período neoconservador”. Entre 1930 y 1943, los sucesivos gobiernos no desarrollaron una política unívoca frente a las demandas de los trabajadores, generando una frustración sostenida en cuanto a la expectativa de los sindicatos de afirmar su crecimiento y ser incorporados al sistema político. Al colocarse al frente del DNT en octubre del ‘43 y auspiciar la creación del órgano sucesor, Perón ponía bajo su mando a una cantidad de personal que tenía importantes conocimientos sobre la situación en cada sindicato y sobre las condiciones de vida de los obreros. El alcance nacional que desde entonces tendrían las decisiones de la STyP y sobre todo su capacidad real para hacer cumplir las leyes laborales y los convenios colectivos, interpelaron a una importante cantidad de sindicatos, aún cuando no estuvieron decididos a colaborar sin miramientos. La ley sindical de 1945, elaborada en su seno con asesoramiento de líderes sindicales, cambiaría para siempre la proyección de los sindicatos en la escena nacional, su relación con la política y los resortes de su crecimiento⁷.

En *Sindicalismo y peronismo* de Hugo del Campo, la STyP emerge principalmente a partir del modo en que su papel es decodificado discursivamente por Juan Domingo Perón desde el momento de su creación. Si bien hay menciones a algunos de los colaboradores e informantes de los comienzos y a varias de sus medidas, es Perón el que parece encarnar aquí unívocamente a la STyP. Esto se hace notorio en las fuentes que utiliza el historiador, entre las que abundan los discursos públicos del líder en ciernes. De hecho, Del Campo sostiene que una vez puesta a andar la máquina de la STyP, lo vital pasó a ser el modo en que su gestión fue siendo presentada socialmente por el entonces Coronel, conforme se iba haciendo evidente que el capital le escatimaba su apoyo para un proyecto de alianza de clases. Interpretando esos discursos, Del Campo

⁷ Ver especialmente: Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, cap. 9.

identifica cómo la STyP pasó de ser la garante de la erradicación de “ideologías extrañas” en el seno del movimiento obrero organizado a ser la propulsora irremplazable de conquistas obreras que debían ser defendidas de la mezquindad de algunos patrones, sobre todo hacia fines de 1944⁸.

En el caso del trabajo de Torre, la STyP aparece como un derivado de la insuficiencia que presentaba el DNT para ser utilizado como espacio de atracción del movimiento obrero. Su creación, además de que ya figuraba entre las demandas sindicales de la época, revelaba la confluencia entre ellas y los planes de una elite estatal que acunaba un proyecto corporativista. Pero sobre todo representaba, según su mirada, no sólo un pasaje de la abstención a la intervención del Estado en los temas del trabajo, sino una ampliación de la soberanía del Estado sobre una arena hasta entonces netamente ocupada por la ambición privada y la politización obrera⁹. En otros términos, la salida a la crisis de legitimidad de los años ‘30 generó un Estado menos directamente presionado por los intereses de las clases propietarias. La STyP fue un espacio fundamental para este despliegue y allí se fue tejiendo -con tensiones y reticencias- la relación entre Perón y la vieja guardia sindical, que Torre reconstruye con maestría. Son los vaivenes de esa relación, justamente, los que en esta obra aparecen caucionando a una STyP que, sobre todo a partir de mayo de 1944, intentó ir al encuentro de los pedidos de los trabajadores y que fue el ámbito utilizado por Perón para redoblar su apuesta, al quedar aislado políticamente a mediados de 1945.

En estos dos últimos autores, la agencia estatal constituye un actor más, pegado a la figura de Perón, en un relato histórico donde el énfasis está puesto en la reconstrucción de los tiempos políticos. A tal nivel esto es cierto que luego de la crisis de octubre del ‘45, Del Campo y Torre dejan de lado a la STyP para volcarse de lleno al análisis de los problemas de la organización del Partido Laborista y de su posterior disolución.

Por su parte, Louise Doyon propone una mirada sobre la década peronista que problematiza la supuesta existencia de una relación vertical y sin fisuras entre el gobierno y las dirigencias sindicales. En su lugar, afloran el margen de acción de las bases y el peso decisivo de los sindicatos en la definición de los rumbos económicos del

⁸ Ver especialmente: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, Segunda Parte, apartados 1, 2 y 3.

⁹ En: Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, pp. 72-75.

oficialismo, en contraste con el ingente constreñimiento político que pesaba sobre ellos. Tal como informa la autora, con el surgimiento de la STyP y sobre todo durante el primer período presidencial, se crearon y perfeccionaron una serie de normas administrativas y de procedimiento que permitieron canalizar institucionalmente los asuntos obreros. Esto denotaba un proceso de cambio en el Estado, que incluso podía darse a la zaga de –y acicateado por– las demandas planteadas, al mismo tiempo que esas modificaciones repercutían en las estrategias utilizadas por los trabajadores para exigir y obtener solución a sus problemas. Así, por ejemplo, Perón no dio el puntapié inicial en la STyP a partir de la enunciación de un programa claro y delimitado de mejoras, sino que estas siguieron más bien un patrón donde fue crucial la arquitectura de la negociación colectiva y del reconocimiento legal de los sindicatos, estructurado desde la STyP durante los primeros años. A partir de la instalación de la conciliación obligatoria para controlar el recurso de la huelga, de la supervisión oficial de la negociación colectiva y de la facultad de homologar y hacer obligatorios los convenios, las mejoras en las condiciones laborales se fueron dando aquí o allá, según la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo en distintas áreas productivas¹⁰. Pero este sistema no sólo avanzó en virtud de la capacidad de presión de los distintos sindicatos, sino también gracias al papel de los funcionarios de Trabajo y Previsión, que llevaban adelante la difícil tarea de gestionar distintos frentes de negociación y conflicto a los que el gobierno deseaba controlar de inmediato. Doyon resalta una inclinación gubernamental pro-obrera prácticamente sin precedentes, que no obstante, no se daba de forma automática sino en interacción con las estrategias desplegadas por los sindicatos para salir de los puntos muertos de negociación¹¹. En el trabajo de Doyon vemos pinceladas de la actuación de la STyP y del MTyP que sólo remiten al conflicto en el mundo del trabajo, cuando en realidad su accionar excedía largamente este aspecto nodal.

¹⁰ Los convenios formaban, así, un cuerpo paralelo al de la legislación social, que presentaba flexibilidad y pragmatismo. Ver especialmente: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 112-117.

¹¹ Durante el período 1946-1948, el uso de la huelga fue crucial para profundizar las conquistas obreras, mientras que posteriormente al Plan de Estabilización de 1952, el trabajo a reglamento y a desgano y la defensa del papel negociador de las comisiones internas en los lugares de trabajo, ganaron terreno. *Ibíd.*, pp. 275-283.

En estas importantes obras, entonces, la lupa está puesta en el actor sindical y en la urdimbre del vínculo con Perón y con el movimiento peronista en distintas coyunturas mientras que la institución y los actores estatales son iluminados de soslayo.

2.2. De los cambios en las perspectivas de análisis del Estado a la historiografía del “Estado desde dentro”

Durante las últimas décadas, desde diferentes disciplinas sociales se vienen construyendo nuevas aproximaciones al estudio del Estado, que intentan reponer las dinámicas internas de su accionar, las tensiones que allí se despliegan y la yuxtaposición compleja entre los aspectos técnicos y políticos puestos en juego cuando se recogen en la agenda asuntos socialmente problematizados o “cuestiones”¹². Así, aún cuando las tomas de posición del Estado deban ser consideradas a la luz de los intereses y la capacidad de presión de grupos sociales “externos” a él, estos enfoques operan bajo la premisa de que el Estado, abstracción y materialidad al mismo tiempo, deviene una arena de conflicto que debe ser estudiada en sí misma, a medida que se da la incorporación de nuevas áreas de intervención que modifican su estructura institucional. Se trata de detenerse, entonces, en la trama interna del funcionamiento estatal y, lo que es más, de otorgarle una especial importancia al modo en que el Estado puede contribuir a la modificación de ciertos aspectos de la dinámica social. Las teorías generales sobre el Estado han retrocedido y en su lugar se multiplican los estudios históricos y las perspectivas comparativas. De esos materiales está compuesto lo que Theda Skokpol ha llamado “el regreso del Estado al primer plano de análisis”¹³.

¹² Oszlak define la agenda estatal como “...el ‘espacio problemático’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores – o a la totalidad de los mismos- que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional”. El proceso de resolución de los temas incluidos en la agenda es conflictivo en tanto los frentes en los que debe actuarse para sostener la reproducción social son mudables. Ver: Oscar OSZLAK (1997), “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?”, *CLAD. Reforma y Democracia*, nº 9, p. 15.

¹³ Ver: Theda SCOKPOL (1985), “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, en P. EVANS, R. RUESCHMEYER y T. SCOKPOL (comps.) *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.

Para el caso del Estado argentino, autores de la talla de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell han trabajado desde perspectivas macro, generando trabajos de referencia obligada en los que se vinculan diferentes instancias del desarrollo estatal con características coyunturales e históricas de la estructura de intereses de la sociedad civil¹⁴. En especial Oszlak contribuyó tempranamente a delimitar nuevas agendas de investigación sobre las burocracias estatales, en contraposición con una serie de enfoques y modelos utilizados en los años '70, que además de haber sido originados para analizar organizaciones privadas, sufrían de una falta de contextualización cultural e histórica que minaba su utilidad a la hora de pensar el funcionamiento de esas entidades en América Latina¹⁵.

Visto el énfasis que los mismos especialistas en el estudio del Estado han puesto en la necesidad de generar reflexiones generales pero contextualizadas y ancladas en realidades concretas, la historiografía parece tener aquí mucho que aportar. No hay conceptualización ni hipótesis de mediano plazo posibles en este terreno del conocimiento sin una historización de la construcción de las instituciones estatales. Cuánto más resuena esta afirmación en el caso de un Estado como el argentino, cuya memoria institucional ha sufrido los embates de la inestabilidad política y de la ausencia de una política decidida de conservación, organización y disponibilidad de muchos de sus archivos. Allandar el sinuoso camino de la pesquisa y recopilación de fuentes es la precondition para encarar el estudio de estos temas y allí el oficio del historiador se vislumbra altamente productivo.

Dentro del campo historiográfico local, estos intereses han provocado la delimitación del "estudio del Estado desde adentro", que se encuentra en plena ebullición¹⁶. Esta denominación, acuñada por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, incluye a toda perspectiva atenta a los entretelones de la gestión, a los desajustes que se suscitan entre

¹⁴ Ver especialmente: Oscar OSZLAK (1999), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Bs. As., Planeta y Guillermo O' DONNELL (2010), *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Prometeo y del mismo autor (1977) "Estado y alianza de clases en Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 64.

¹⁵ Ver: Oscar OSZLAK (1979), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", *Desarrollo Económico*, vol. 19, nro. 74, (Jul-Sept.), pp. 211-250.

¹⁶ Ver: Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (eds.) (2009), "Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina", en Id. (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 9-55.

los planes y el desarrollo efectivo de las agencias así como entre los referentes políticos y los administrativos, entre otras cuestiones. Aquí el Estado aparece como un objeto fragmentario, cruzado por la porosidad de los intercambios con otras esferas sociales y la superposición de funciones. Bajo el impulso de estas miradas, se están dando a conocer trabajos, en general en forma de compilaciones colectivas, que ofrecen líneas de reflexión sobre la vida cotidiana de las agencias estatales, el papel de los funcionarios y sus prácticas, la relación entre la expansión del Estado y el afianzamiento de ciertas profesiones, los usos de la producción de conocimiento social en la definición de políticas sectoriales, etc. El área de interés progresa a partir de aportes que no siempre entablan diálogos explícitos entre sí, pero que han contribuido a un mejor conocimiento del Estado argentino, a partir de una mirada histórica y empírica -antes que abstracta y teórica- sobre temas y objetos acotados¹⁷.

2.3. El área de Trabajo y Previsión peronista en el cruce de dos líneas historiográficas

Esta investigación sobre el área de Trabajo y Previsión del peronismo se enmarca de modo más general dentro del anterior tipo de contribuciones, pero busca primordialmente colocarse en la intersección de dos líneas de indagación historiográfica que se encuentran en construcción y efervescencia.

La primera, se despliega diacrónicamente y atañe al interés por el proceso de construcción de las agencias encargadas de los problemas del mundo del trabajo en nuestro país. El estudio de las respuestas estatales (o su ausencia) ante esta dimensión de

¹⁷ Dentro de este tipo de trabajos, se deben mencionar los de: Federico NEIBURG y Mariano PLOTKIN (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos, La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós; Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (eds.) (2009), *op. cit.*; Sabina FREDERIC, Osvaldo GRACIANO y Germán SOPRANO (coords.) (2010), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria; Sergio MORRESI y Pablo VOMMARO (comps.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS; Mariano PLOTKIN y Eduardo ZIMMERMANN (comps.) (2011), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa e Id. (comps.) (2012), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa; Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.) (2014), *op. cit.*

la “cuestión social”¹⁸ conlleva varias preguntas: ¿Qué sectores lograron interpelar al Estado? ¿Resultó más importante, en determinada coyuntura, la presión ejercida desde abajo o la previsión desde arriba para identificar focos de conflicto? ¿Con qué conocimientos se contaba para poder elaborar y decidir sobre la conveniencia de tal o cual política? ¿Cómo se desplegaron las capacidades del Estado y de sus poderes de gobierno al momento de alcanzar objetivos oficiales, más allá de la oposición real o potencial de algún grupo y qué peso tuvo el pulso político en ello? ¿Cuál fue el papel de los funcionarios¹⁹?

Como señalan Lobato y Suriano, hasta tanto el trabajo no fue identificado como una zona problemática diferenciada, no existieron instituciones especializadas en él en la estructura del Estado nacional. Esto que, en principio puede parecer una obviedad, no lo es si se considera que en el siglo XIX el trabajo estaba íntimamente ligado a los problemas de la escasez de trabajadores y de los avatares de la conformación de un mercado de trabajo libre. De este modo, las prioridades eran ayudar a incrementar la mano de obra por vía inmigratoria y disciplinar a la ya existente en el país²⁰.

A comienzos del siglo XX, las primeras huelgas generales interpellaron de un modo muy contundente al Estado: si algunas de las estrategias fueron, por un lado, la represión lisa y llana que se verificó con la sanción de leyes como las de Residencia (1902) y Defensa Social (1910), hubo también una faz integracionista en la respuesta estatal. Surgieron por entonces las primeras instituciones laborales. En 1907, se creó el DNT en el seno del Ministerio del Interior, esto es, la primera agencia estatal dedicada al mundo del trabajo. Los investigadores están haciendo importantes esfuerzos por reconstruir y

¹⁸ La ‘cuestión social’ incluía fenómenos vinculados con el surgimiento de problemas en las áreas de vivienda, salud pública, tasas de criminalidad, mayor visibilidad de la protesta obrera y surgimiento de las ideologías contestatarias, consecuencia de la inmigración de masas, la urbanización vertiginosa y la incipiente industrialización, en tanto aspectos del proceso de modernización en la Argentina del siglo XIX. Ver: Juan SURIANO (2000), “Introducción: una aproximación a la definición de la ‘cuestión social’ en Argentina”, en Id. (comp.), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 1-29.

¹⁹ Para los especialistas, parece haber una relación directa entre las capacidades del Estado para definir objetivos y medios para alcanzarlos y la existencia de colectivos de funcionarios estatales de carrera más o menos desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes y/o que logran actuar durante un tiempo prolongado en la gestión. Ver: Theda SCOKPOL (1985), *op. cit.*, p. 9.

²⁰ Ver: Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), “Introducción:...

analizar su estructura, composición burocrática y modos de intervención a lo largo de sus casi cuatro décadas de funcionamiento.

Si bien recuperaremos estas cuestiones en el capítulo 1, en términos generales, se ha hecho especial énfasis en el aporte que realizó su personal para lograr un mejor conocimiento y definición de la clase obrera como sujeto social. Se ha sostenido que su actividad favoreció la creación de derechos sociales y el lento establecimiento de una legislación del trabajo. También se ha destacado que pese a la precaria autoridad del DNT para mediar en los conflictos laborales, sus primeros funcionarios lograron tender puentes entre patronal y trabajadores, sobre todo a partir de su intensa obra de difusión de las leyes laborales vigentes²¹. Sin embargo, considerar el período posterior a 1943 dentro de esta clave, es todavía una cuenta pendiente. Estas páginas procuran comenzar a saldarla.

La segunda línea que cruza e interpela a esta tesis, constituye un eje más bien sincrónico y se relaciona con la profundización del conocimiento sobre el Estado peronista que ha tenido lugar en los últimos diez años. El intento de elaborar una mirada que considere a la STyP y al MTyP como productos de un proceso histórico prolongado de formación y transformación de las reparticiones laborales, no debe hacernos perder de vista que aquellas fueron parte de un entramado mayor y peculiar como lo fue el Estado peronista. Aún sabiendo que los cambios observables en el Estado durante el primer peronismo exceden al Poder Ejecutivo, es preciso aclarar que aquí nos interesa relevar los avances hechos en el conocimiento de la estructura de este último poder de gobierno, a sabiendas de que interactúan y se retroalimentan con lo sucedido en otras esferas²².

²¹ En el capítulo 1 se considerarán de modo más amplio las miradas historiográficas sobre el DNT. Sobre lo mencionado aquí, ver: Mirta Zaida LOBATO (2007), “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista de Trabajo*, Año 3, n° 4, pp. 145-154; Id. (2010), “Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación”, *Revista de Trabajo*, Año 6, n° 8, pp. 105-116; Germán SOPRANO (2009), “‘Haciendo inspección’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del- Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)”, en E. BOHOSLAVSKY y G. SOPRANO, *op. cit.*, pp. 85-120.

²² Se están haciendo importantes avances en lo referido a la construcción de la Justicia del Trabajo, por ejemplo. Ver: Andrés STAGNARO (2012), *Los Tribunales del Trabajo como escenario del conflicto entre el capital y el trabajo. 1948-1960*, Tesis doctoral inédita Universidad Nacional de La Plata; Juan Manuel PALACIO (2011), “Legislación y justicia laboral en el ‘populismo clásico’ latinoamericano”, *Revista Mundos do Trabalho*, vol. 3, n° 5, ene-junio, pp. 245-265 y del mismo autor (2013), “El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En

Desde que Daniel Campione propusiera la sugerente idea de que así como se habían estudiado los orígenes del movimiento peronista rastreando la relación de Perón con los sindicatos en el período 1943-1946, también era necesario dar cuenta de la centralidad que habían tenido los resortes estatales para la construcción del proyecto político del Coronel, la historiografía se ha vuelto con más énfasis sobre la reorganización estatal llevada a cabo tanto durante ese breve e intenso lapso como durante la década peronista. Aunque la STyP no está en el centro de sus preocupaciones, Campione identifica su creación en 1943 como un indicador de la mayor trascendencia otorgada por el Estado a la intervención en las relaciones capital-trabajo y reconoce su proyección como instrumento político. Asimismo, señala a esta repartición como la depositaria de una serie de atribuciones más amplias conectadas con las políticas sociales -algunas de las cuales serían traspasadas posteriormente a otras dependencias estatales- y destaca un criterio organizativo que privilegió la centralización de la autoridad administrativa a la par que su desconcentración territorial, transformando todos los departamentos, direcciones y oficinas provinciales y municipales del trabajo en delegaciones regionales de la STyP²³.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo que se reveló desde 1943 en la multiplicación de agencias y funciones, fue acompañado por el crecimiento simultáneo de una serie de órganos técnicos y del progresivo énfasis en la planificación como garantía de una gestión coordinada y racional de las facultades del Estado. Patricia Berrotarán ha realizado un importante estudio sobre el pasaje del “plan”, como idea que se expandió en los círculos estatales –incluidos los castrenses-, intelectuales y empresarios en el período 1940-1945, al uso de la “planificación” como instrumento del robustecimiento estatal en los gobiernos peronistas²⁴. Allí también encontramos algunas reflexiones en torno a la temprana STyP. La historiadora la coloca dentro del grupo de nuevos organismos que, entre 1943 y 1944, resultaron cruciales para la elaboración de políticas contundentes para la posguerra y, consecuentemente, para la acumulación de poder político en los

línea], Debates, Puesto en línea el 25 septiembre 2013. URL : <http://nuevomundo.revues.org/65765> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.65765

²³ Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, pp. 109-113.

²⁴ Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *Del plan a la planificación: El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.

círculos cercanos a Perón dentro del Estado²⁵. A las cuestiones destacadas por Campione, añade la gravitación de José Figuerola -ex jefe de la División Estadística del DNT- en el diseño del organigrama inicial de la STyP. Esto, lejos de ser un dato de color, empalma con el interrogante sobre el papel que tuvieron los técnicos ya presentes en el Estado en estas reformas.

La planificación analizada por Berrotarán devino un *locus* clave del discurso gubernamental y fue fundamental para la proyección de una imagen potente del Estado peronista, que hoy por hoy ha dejado de darse por sentada. Desde hace algún tiempo, la historiografía ha procedido a desmigajar ese “todo” en diversos objetos de estudio²⁶. Los caminos para internarse en los pasillos del Ejecutivo son diversos: algunos autores eligen indagar en la construcción y funcionamiento de reparticiones estatales de disímil jerarquía; otros, reconstruyen los entretelones de la formulación de determinadas políticas públicas, incluidas entre ellas, las políticas sociales en sentido amplio²⁷ y están también los que optan por seguir las trayectorias de funcionarios relevantes. Estos últimos, según el personaje en cuestión, bien optan por enfocar el problema desde la relación expansión estatal-saberes expertos²⁸ o bien desde el estudio de las “segundas

²⁵ Las otras dependencias que Berrotarán considera claves son la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco de Crédito Industrial y el Consejo Nacional de Posguerra. Ver: *ibidem*, p. 36.

²⁶ Ver: Juan Manuel PALACIO (2010), “Desarmando el peronismo. Estudios recientes sobre el período ‘clásico’”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Reseñas de libros y CD roms, puesto en línea el 16 de enero 2010, URL: <http://nuevomundo.revues.org/58198> y María Paula LUCIANI (2013), “El Estado peronista tras bambalinas: tres contribuciones para su estudio”, *Rey Desnudo. Revista de Libros*, año I, n° 2, pp. 253-267.

²⁷ Juan Suriano señala que bajo la designación de ‘política social’, se designa a cualquier acción llevada a cabo por los poderes del Estado para resolver los desajustes generados por la modernización económica y el desarrollo capitalista, en la que se vislumbra una intención de generar mecanismos de integración social. Quedan incluidas, entonces, no solamente las cuestiones que tienen que ver con las políticas laborales, sino otras áreas como la seguridad social, la salud, la vivienda, la educación, etc. De ahí la variedad de trabajos que caen dentro de este grupo. Ver: Juan SURIANO (2004), “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en Julián BERTRANOU, Juan Manuel PALACIO y Gerardo SERRANO (comp.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 33-34.

²⁸ La historia de los ‘expertos’ debe contemplar dos frentes en mutua retroalimentación: el de la consolidación de distintos campos del saber y el del crecimiento y especialización de las instituciones estatales en cuanto a sus funciones de regulación económica e integración social. En este sentido, la figura del ‘experto’ está asociada con la formación académica especializada y la expansión del Estado, sobre todo a partir de la segunda posguerra. Los especialistas circulan por múltiples espacios, pero la valoración estatal de su conocimiento de lo social les otorga mayor respaldo y legitimación para operar en las redes yuxtapuestas de las que forman parte. Ver: Federico NEIBURG y Mariano PLOTKIN (2004), “Intelectuales y expertos. Hacia una sociología de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la

líneas” del peronismo²⁹. En muchos casos, los trabajos combinan estas alternativas. La elección de la estrategia suele estar influenciada de modo decisivo por la disponibilidad de fuentes.

En esta tónica, contamos con trabajos como los de Karina Ramacciotti sobre la política sanitaria del período, la figura de Carrillo y el armado del área de Salud Pública; Carolina Biernat sobre la política inmigratoria y las prácticas de los funcionarios de la Dirección de Inmigración; Flavia Fiorucci sobre la Subsecretaría de Cultura y los alcances y límites de las políticas culturales; Marcela Gené sobre las imágenes de los trabajadores en el peronismo y el rol de la Subsecretaría de Informaciones; Mariano Plotkin sobre algunos aspectos de la política educativa en el nivel primario; Claudio Belini sobre la política industrial, sus instrumentos e impacto y la lista no hace más que engrosarse si incluimos las tesis no publicadas y los trabajos de investigación en progreso³⁰.

En términos generales, este cúmulo de trabajos revela que los historiadores se están inclinando hacia la matización tanto de la cohesión como de la eficacia del Estado peronista. En su lugar aparecen las contradicciones y tensiones entre los elementos políticos y técnicos tanto a la hora de conformar la “agenda” como al momento de decidir sobre la viabilidad de una política determinada; las marchas y contramarchas en los organigramas; la superposición de funciones y las pujas entre las reparticiones del

Argentina”, en Id. (comps.), *op. cit.*, pp. 15-30 y Sergio MORRESI y Gabriel VOMMARO (2011), “Introducción. Los expertos como dominio de estudio sociopolítico”, en Id. (comps.), *op. cit.*, pp. 9-41.

²⁹ Según lo propuesto por Ranaan Rein, estas figuras funcionaron como mediadores entre Perón y las masas y su papel explica buena parte del éxito inicial del líder. Su biografía política de Bramuglia fue un llamamiento a los historiadores para que se encaminaran por esta senda de investigación e intentaran producir una suerte de biografía colectiva, en aras de lograr una mejor comprensión de las contribuciones y papeles de estos personajes tanto en la gestión, en la modelación del movimiento y la doctrina peronista, como en el desenvolvimiento de las tensiones en el poder. Ver: Ranaan REIN (2006), *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere e Id. (2008), “Los hombres detrás del hombre: la segunda línea de liderazgo peronista”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 10, n° 19, segundo semestre.

³⁰ Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos; Carolina BIERNAT (2007), *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos; Flavia FIORUCCI (2011), *Intelectuales y peronismo*, Buenos Aires, Biblos; Marcela GENÉ (2008), *Un mundo feliz: imágenes de los trabajadores en el primer peronismo. 1946-1955*, Buenos Aires., FCE; Mariano PLOTKIN (2007), *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, EDUNTREF; Claudio BELINI (2009), *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa.

Estado; la centralidad de la relación con Perón en el itinerario de ciertos personajes y de sus propuestas; etc.

3. Organización de la tesis

Esta tesis está estructurada en tres capítulos. En el primero, nos proponemos poner en relación la creación de la STyP con un proceso previo de construcción estatal. Para ello, revisamos las miradas historiográficas que se han elaborado sobre el funcionamiento del DNT, en tanto fue el organismo ejecutivo especializado que la precedió, y analizamos los proyectos legislativos que se presentaron antes de 1943 para jerarquizar el área de Trabajo dentro de la administración estatal. También incorporamos los planteos que algunas organizaciones del capital y del trabajo realizaron, desde la segunda mitad de la década de 1930, sobre los problemas que presentaba el DNT como repartición mediadora y sus pedidos de una mayor especialización de funciones en el Ejecutivo. Esto permite trascender la imagen oscurantista que el peronismo propagó sobre el DNT, reconociendo tanto los alcances de su actividad como los límites que los contemporáneos veían en el despliegue de sus tareas, permitiendo contextualizar mejor el momento de emergencia de la STyP.

En el segundo capítulo, consideramos tanto el período formativo de la STyP, entre 1943 y 1946, como su consolidación y estabilización durante los mandatos presidenciales de Juan Domingo Perón, cuando además se completó su jerarquización al transformarse en Ministerio. Caracterizamos el área haciendo pie en los cambios en su organización interna y en la composición de su personal. La lupa está puesta, entonces, en la agencia propiamente dicha y no en la formulación de sus políticas.

Se considera también la forma en que el Poder Ejecutivo tensó los argumentos legales para poder justificar y fortalecer la intervención del área en las relaciones laborales en todo el territorio, lo cual constituye parte del proceso de afirmación de su autoridad y produjo enfrentamientos y roces sobre todo entre el Poder Ejecutivo y el Judicial.

Cabe señalar en este punto que la creación del MTyP en 1949 es, en cierta forma, un punto de culminación si consideramos la construcción del Estado Nacional y la

afirmación de su intervención en las relaciones capital-trabajo en el largo plazo. No obstante, su aparición tuvo mucho más que ver con un proceso de reajuste institucional encarado por el peronismo que si bien había comenzado con la asunción de Perón a la Presidencia de la Nación, entró en una nueva etapa con el impulso a la Reforma de la Constitución Nacional. El surgimiento del Ministerio, entonces, no respondió a problemas suscitados en su interior ni tuvo un impacto directo sobre la organización interna del área ni sobre la conformación de sus elencos. Por el contrario, Trabajo y Previsión fue uno más entre varios ministerios creados al mismo tiempo. Es por ello que en el capítulo 2 no se opera una demarcación específica y diferenciada del período 1949-1955 y, en cambio, se toma como un todo el arco 1946-1955.

En el tercer y último capítulo, profundizamos en el itinerario de José María Freire, el primer secretario de Trabajo y Previsión elegido por Perón en 1946. Freire llegó a funcionario estatal sin más credenciales que una larga experiencia como trabajador del vidrio y una actividad gremial, primero en su fábrica, Papini, y luego en el Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio (SOIV), organizado con el respaldo de la STyP. Fue uno de los muchos socialistas desangelados que acudieron ansiosos al llamado que Perón lanzó en 1943. Su bajo perfil, su pertenencia a un gremio pequeño y nuevo y su convivencia en la STyP con la figura de Eva Perón, explican la poca importancia otorgada por la historiografía a su figura. Sin embargo, ella se perfila como una tarima desde la cual se puede observar el modo en que la transformación de las instituciones del trabajo, que es la médula de los anteriores capítulos, se completa y encuentra con un cambio social de mayor envergadura desenvuelto con el peronismo: el de la elevación social de los sectores trabajadores y el de la discusión de los ámbitos legítimos de su inclusión y participación.

Es menester advertir que esta investigación forma parte de un proyecto más amplio, enmarcado en una tesis de doctorado. El centro de gravedad de esta tesis de maestría es dar un primer paso en la reconstrucción de Trabajo y Previsión, para en la próxima etapa poder trabajar sobre algunos focos de intervención de la agencia. Así, si aquí diseñamos una especie de radiografía interna de los rasgos generales de este espacio estatal a lo

largo de un período determinado, en la tesis de doctorado complementaremos esta mirada observándolo “en acción” e interviniendo en el “afuera”.

Por último, el tipo de fuentes que dan sustento a este trabajo amerita algunas reflexiones. Hemos intentado armar un mosaico variado de materiales que incluyen publicaciones de organizaciones del capital y el trabajo (el *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, los *Anales de la Unión Industrial Argentina* y el *Periódico de la CGT*), revistas políticas y especializadas (*Derecho del Trabajo*, *Jurisprudencia Argentina*, *Revista de Economía Argentina*, *Hechos e Ideas*, entre otras), prensa comercial y partidaria, proyectos legislativos, actas de la CGT, biografías y fuentes estatales, como las publicaciones del DNT, de la STyP y del MTyP y sus memorias institucionales.

Los materiales encontrados en la Biblioteca Reservada Peronista en la sección de Colecciones Especiales del Congreso de la Nación fueron de gran ayuda. De hecho, allí dimos de manera inesperada con los libros que Freire editó para dar a conocer su labor en la STyP/MTyP y que nos permitieron acceder a información que de otra manera nos hubiera sido imposible recuperar. La colaboración de algunos miembros actuales del SOIV, hoy SOIVA (Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio y Afines), así como la de los descendientes de Freire y Giavarini también fue valiosa para completar huecos y corroborar datos.

Trabajar con las fuentes estatales del Ministerio de Trabajo representó un desafío en sí mismo por dos razones. Primero, por su relativa escasez. Si el Estado argentino tiene de por sí una política de conservación y consulta de sus archivos institucionales un tanto aleatoria para cualquier período, la etapa del primer peronismo se enfrenta con una dificultad todavía mayor, dada por la destrucción de muchísimo material por parte de la Revolución Libertadora y la dispersión del que perduró en distintos repositorios públicos y privados, que recién desde hace unos años están procurando unificar e intercambiar información para precisar y conocer lo que efectivamente llegó a nuestros días. Los legajos del MTyP, por caso, fueron destruidos y las publicaciones y memorias que se conservan son discontinuas y varias de ellas están dañadas. Llevan en su materialidad la huella de la interrupción de la vida democrática y de cómo esto también afectó la propia

memoria institucional del Estado. Luego, porque dada esta situación, su tratamiento requiere diagramar caminos diagonales que compensen esa exigüidad y que logren atravesar la monocorde voz de un gobierno que se publicitaba a viva voz en sus realizaciones y en sus publicaciones. De allí la multiplicidad de fuentes que debimos consultar y que a veces sólo arrojaban algún dato pequeño que, con todo, se constituía en un eslabón insoslayable para encadenar esta historia, en la que todavía queda mucho por hacer.

No sorprende que esas mismas marcas de la experiencia post '55 se distingan en la memoria de las familias de Freire y Giavarini, que también se vieron obligadas a destruir papeles y documentación tras el derrocamiento de Perón. Los hijos de Giavarini, inclusive, estuvieron presos junto con su padre después del golpe de estado. Sus aportes a esta tesis fueron los que el tajante fin de la carrera pública de sus ancestros, la falta de archivos personales y el paso de los años les permitieron realizar, según el caso, y estamos agradecidos por su predisposición.

CAPÍTULO 1

El proceso de construcción de las agencias estatales del trabajo en Argentina: de la creación del Departamento Nacional del Trabajo a la necesidad de expandir sus atribuciones

El 2 de diciembre de 1943, Juan Domingo Perón daba su primer discurso público como titular de la STyP y pronunciaba una de sus frases más célebres: “*Con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión se inicia la era de la política social argentina*”¹. En efecto, el peronismo fue efectivo tejiendo sus propios orígenes con la creación y el posterior afianzamiento de la STyP, presentados ambos como un parteaguas en la historia de las políticas sociales y de la intervención estatal en el mundo del trabajo. Este procedimiento fue parte de una estrategia de autolegitimación a partir de la ruptura: no había necesidad alguna de indagar en el modo en que las realizaciones anteriores habían contribuido al armado de la repartición porque antes no había nada digno de mención. Como ha señalado Germán Soprano, durante largo tiempo la visión del período previo se resintió por la gravitación de esa idea².

Sin embargo, la historiografía ha hecho importantes avances en la problematización del asunto, ayudando a recuperar la dimensión procesual de la construcción de las instituciones del trabajo. La modificación y rearticulación de estas últimas tiene una fuerte relación con otro proceso: el de la construcción de la ciudadanía social ligada a la conquista/concesión de derechos sociales como proceso donde intervienen tanto actores de la sociedad civil, que articulan sus demandas y presionan por su obtención, como actores estatales que - en interacción con distintos grupos de expertos, profesionales, políticos, etc. - desarrollan mecanismos para palear los efectos negativos del desenvolvimiento capitalista. En este tipo de análisis, el eje está colocado en la

¹ Discurso reproducido en “La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946”, *Hechos e Ideas*, Año VI, n° 42, agosto 1947, p. 101.

² Ver: Germán SOPRANO (2000), “El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943”, en José PANETTIERI (comp.), *op. cit.*, pp. 31-53.

interacción de elementos y acciones estructurales y coyunturales que cooperan en la extensión (no acumulativa ni lineal) de los derechos sociales³.

En este capítulo intentamos atender a ambos aspectos, aunque el centro de gravedad de esta tesis se encuentra en las transformaciones de las instituciones ejecutivas del trabajo en tanto primer paso para expandir las capacidades estatales. Debería destacarse en relación con esto, que la historiografía ha procurado distinguir entre distintas esferas de intervención estatal, estudiando el despliegue de los distintos poderes de gobierno en los asuntos del trabajo. De esta manera, ya no basta con hablar del “Estado” a secas, sino de la medida y el modo en que cada uno de sus poderes se hizo presente en ese proceso.

La historiadora Line Schjolden propuso sobre estas cuestiones una hipótesis interesante. A saber: que durante buena parte de la primera mitad del siglo XX los Poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieron un rol muy limitado en el trámite de la relación Estado-trabajo, compensado por la original labor interpretativa que realizaron los jueces en litigios que enfrentaban al trabajador y al patrón⁴. Según ella, el Ejecutivo vacilaba entre la represión o el diálogo acorde con variables como la orientación ideológica del grupo que desplegara su reclamo y el sector de la economía que se viera afectado por la movilización obrera, pero en lo esencial las concesiones eran de naturaleza limitada. El DNT en tanto agencia especializada en estos temas desde 1907, tenía facultades acotadas de intervención, cuestión que se desarrolla más abajo. De este modo, el espacio pasible de ofrecer una vía institucionalizadora de la relación Estado-capital-trabajo se hallaba neutralizado y esto redundaba a menudo en la personalización, más o menos aleatoria, de la forma de intervención. La política de Hipólito Yrigoyen frente a algunos conflictos laborales puede dar buena cuenta de ello, por citar sólo un ejemplo⁵.

En cuanto al Congreso, se ha hecho alusión con frecuencia a su falta de receptividad ante iniciativas sociales de distinto alcance. Inflúan en ello algunas variables. Los procedimientos de discusión y aprobación de leyes eran complejos y dilatados: el

³ Ver: Juan SURIANO (2007), “El largo camino hacia la ciudadanía social”, en Susana TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Buenos Aires, Edhasa, pp. 69-95.

⁴ Ver: Line SCHJOLDEN (2002), *Suing for justice: labor and the courts in Argentina, 1900-1943*, Tesis de Doctorado inédita. Universidad de California, Berkeley.

⁵ Ver: Enrique GARGUIN (2000), “Relaciones entre estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en José PANETTIERI (comp.), *op. cit.*, pp. 87-117.

período de sesiones ordinarias era breve; la posibilidad de no dar *quórum* revelaba tanto la falta de convocatoria que podía tener una iniciativa como los alineamientos políticos en las Cámaras y la existencia de la Ley Olmedo, que ordenaba archivar los proyectos que no fueran promulgados en dos períodos consecutivos de actuación, tornaba farragoso el impulso de temas novedosos. La predominancia de fuerzas conservadoras, sobre todo en el Senado, también jugaba su parte. Básicamente, el Poder Legislativo no podía acompañar los acelerados cambios sociales y económicos del período. Como resultante, el cuerpo de leyes del trabajo era relativamente magro, no reconocido como un cuerpo legal específico e independiente y su ámbito de aplicación estaba sujeto a las características del sistema federal de gobierno, en que el poder central sólo tenía jurisdicción plena sobre la Capital Federal y los territorios nacionales⁶. Estas características también jugarían en contra de la posibilidad de ampliar y jerarquizar el área de Trabajo antes de 1943, y algunas de ellas seguirían resultando problemáticas aún después.

Según Schjolden, entonces, al no haber una legislación cohesiva y protectora para los trabajadores, los vacíos legales se cubrieron mediante decisiones *ad hoc* de los jueces que extendían o ajustaban la interpretación de las leyes existentes, según los casos⁷. Esto no es menor: dicho en otros términos, significa que la autora considera que la instancia más importante a la que pudieron recurrir los trabajadores para la defensa de sus derechos antes de 1943 estaba en el Poder Judicial. Esta historiadora pone de relieve que la decisión de litigar ante la Justicia no sólo no era la regla sino que, de llevarse adelante,

⁶ El gobierno nacional tenía jurisdicción legislativa de alcance nacional en cuanto a reformas de la Constitución y de los Códigos legales así como para sancionar y promulgar leyes complementarias a estos últimos. En este contexto, que el gobierno central reclamara el carácter nacional de las leyes del trabajo implicaba su subsunción al Código Civil y, por tanto, su no reconocimiento como campo autónomo del derecho. A la inversa, si el Derecho del Trabajo era distinto e independiente del Civil, correspondía a las provincias legislar en ese terreno al no estar especificada en la Constitución esa potestad del gobierno federal. Ver: Line SCHJOLDEN (2002), *op.cit*, Introduction; Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*, cap. 2.

⁷ Acorde con Schjolden, el Poder Judicial terminó siendo el espacio elegido por los trabajadores para hacer valer sus derechos en base a la presentación de demandas individuales en que los jueces cumplían un papel muy interesante, ensanchando y reinterpretando artículos de la Constitución Nacional y de los Códigos Civil y Comercial para encausar institucionalmente parte del conflicto capital-trabajo. Ella analiza principalmente lo sucedido con los fallos en torno a los accidentes de trabajo, antes y después de la sanción de la Ley 9.688 en 1915; las interpretaciones en torno a la jurisdicción de las leyes de salario mínimo y jornada de ocho horas y el uso de la Ley 11.729, que modificaba los derechos y deberes de empleados y empleadores contemplados en el Código de Comercio, para incluir a trabajadores industriales. Ver: Line SCHJOLDEN (2002), *op. cit.*

constituía una verdadera lotería según en manos de qué juez cayera el asunto. Se trata de lo que ella llama “la fase judicial de las leyes laborales”, vista como insuficiente y aleatoria en contraste con el importante crecimiento cuantitativo de la mano de obra y la multiplicación de los problemas laborales. Como aditamento, esta vía se mostraba relativamente productiva frente a la presentación de demandas individuales pero no frente a asuntos laborales de índole colectiva, que se tornaron más importantes conforme mejoraba la organización del movimiento obrero y se incrementaba su apelación al Estado luego de 1930.

Ahora bien, este diagnóstico sobre el excesivo acotamiento del papel del Ejecutivo está muy apegado a la comprobación de un efectivo contraste con el período peronista, eludiendo el análisis de las instituciones ejecutivas a través del tiempo. Las instituciones estatales se delinear, modifican y afirman en base a una trama procesual donde son importantes aspectos como las mediaciones políticas y burocráticas; el uso y afianzamiento de diversos saberes de lo social; las demandas sociales y la forma en que cobran visibilidad e importancia y la ardua construcción de un marco de regulaciones que resulte operativo para tratar con el foco de problemas concreto que se incluye en la “agenda” del Estado⁸.

La posibilidad de creación del área de Trabajo y Previsión del primer peronismo se nutrió de disputas, tensiones e intercambios previos entre distintos sectores sociales y de los roles que fueron jugando los poderes del Estado frente a ellos, a su vez retroalimentados por debates académicos y especializados y por una agenda del trabajo que, lentamente, se tornaba internacional. Cuestiones como la puja por hacer del Derecho del Trabajo una rama diferenciada del Derecho⁹, el diálogo con otras

⁸ Ver: Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), *op. cit.*

⁹ El avance, en parte aleatorio, de la legislación del trabajo corrió en paralelo a otro proceso que fue el de la autonomización del Derecho del Trabajo. Este combinó la acción de abogados y legisladores a partir del momento de la identificación de la ‘cuestión social’. La desigualdad intrínseca de la relación laboral sólo había podido permanecer velada mediante la separación entre ser humano y fuerza de trabajo. Bajo esa premisa, esta podía ser considerada como mercancía escindida de la persona. Ello permitió que en un comienzo el Código Civil funcionara como marco legal de las relaciones laborales, a partir de la figura del contrato entre partes que suscriben libre y voluntariamente obligaciones recíprocas. El surgimiento de un Nuevo Derecho para las relaciones laborales tuvo que quebrar ese supuesto, exhibiendo la desigualdad material de las partes para poder marcar la obligación de la ley de suturar a través suyo el condicionamiento que pesaba sobre la parte más débil. Ver: Andrés STAGNARO (2010), “Los abogados

experiencias de intervención social o el peso de las convenciones y marcos ofrecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación en 1919, se desplegaron a través del tiempo e hicieron notar la relativa demora del Estado argentino en otorgar un peso mayor a los problemas del trabajo.

En este capítulo, entonces, nos interesa detenernos especialmente en el balance que los historiadores han hecho sobre la labor del DNT en su carácter de organismo del Poder Ejecutivo, antecesor de los que queremos estudiar en esta investigación. El “regreso al DNT” que ha tenido lugar en los últimos años, suscitó una suerte de revalorización de sus funcionarios, tareas y logros, que se construyó a contrapelo de la visión que lo condenaba a la inoperancia, la limitación o la ineficacia. Si lo que nos interesa es comprender el momento y el modo en que tuvo lugar la jerarquización de las agencias estatales del trabajo, es preciso apuntar algunas cuestiones sobre el origen del DNT y sopesar estas miradas encontradas. En algún lugar a medio camino entre una y otra, puede identificarse la novedad y la continuidad entre el DNT y la STyP y, sobre todo, rescatar en qué medida lo realizado por el primero ofreció un piso de actuación a la segunda y en qué no podía brindarlo.

Asimismo, damos cuenta de que la posibilidad de ampliar las capacidades de intervención estatal en lo laboral estuvo latente desde la década de 1910, momento en que se presentó el primer proyecto legislativo para crear un Ministerio de Trabajo e Industria. Le siguieron sucesivas propuestas de jerarquización del área impulsadas por la vía legislativa que quedaron trucas, pero en las que resulta interesante atender a la combinación de diagnósticos locales e influencias internacionales que sirvieron de fundamentación a los legisladores de distintas filiaciones partidarias que las impulsaron.

Para finalizar, reponemos las voces de algunas entidades patronales y obreras durante los años inmediatamente previos a la creación de la STyP a los fines de señalar algunos de los intereses presentes en ese escenario social. La crisis de 1930 expuso a plena luz y dio continuidad a amplios debates sobre el rol del Estado, en los que las publicaciones del capital y el trabajo aportaron lo suyo, siguiendo el compás de las transformaciones económicas acarreadas por la industrialización sustitutiva. Se iluminan aquí, sobre todo,

laboralistas de la delegación regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión de La Plata, 1948-1955”, en Sabina FREDERIC, Osvaldo GRACIANO y Germán SOPRANO (coords.), *op. cit.*, pp. 169-197.

planteos ligados a problemas o límites en el funcionamiento del DNT y pedidos de una mayor especialización de funciones en la organización ministerial, aunque también se da lugar a ciertos aspectos del posicionamiento industrial frente a la legislación del trabajo.

1. El Departamento Nacional del Trabajo: “conocer para legislar”

1.1. De la “cuestión social” a la creación del Departamento Nacional del Trabajo

Hacia fines del siglo XIX, las consecuencias “no deseadas” del desarrollo capitalista ya eran visibles en nuestro país. La llamada “cuestión social” fue pronto tematizada por distintos actores y existe un debate historiográfico sobre los resortes de su puesta en locución. En la obra de Eduardo Zimmermann *Los liberales reformistas* y en la Introducción de Juan Suriano al trabajo colectivo de *La cuestión social en Argentina* se resumen las principales posiciones por las cuales ha discurrido. Suriano concede un peso mayor a los obreros y sus organizaciones en la construcción discursiva y práctica de la “cuestión social”, en tanto fueron las primeras huelgas generales del siglo XX las que lograron concitar claramente la atención de los poderes públicos nacionales y despertaron distintos tipos de respuestas estatales. En el caso de Zimmermann, la configuración de la “cuestión social” queda alumbrada mayormente a partir de los discursos, visiones e intervenciones de un grupo de intelectuales y profesionales, receptivos, progresistas y flexibles, dispuestos a reformar para -con una clara intención previsor- evitar impugnaciones que pusieran en jaque los fundamentos del orden liberal¹⁰.

Mientras que el enfoque de Zimmermann resulta muy productivo para recuperar algunos aspectos de la configuración del entramado estatal nacional en relación con las características de los sectores dirigentes, la mirada de Suriano tiene la virtud de detenerse sobre el peso del conflicto social como motor de los reajustes estatales. De hecho, fue tal la importancia de la clase obrera en otorgarle visibilidad y carnadura a la

¹⁰ Ver: Eduardo ZIMMERMANN (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires., Sudamericana y Juan SURIANO (2000) *op. cit.*

“cuestión social” que esta se entendió muchas veces en términos de “cuestión obrera”, aún cuando conceptualmente incluyera otros aspectos como los vinculados a los problemas de pobreza, vivienda precaria, salud pública y criminalidad cuyos síntomas venían percibiéndose desde la década de 1870¹¹.

La incipiente organización y movilización de los trabajadores en el espacio público condujo, entonces, al Estado a elaborar respuestas de una doble índole: si algunas de las estrategias fueron, por un lado, la represión lisa y llana con la sanción de leyes como las de Residencia (1902) y Defensa Social (1910), la faz integracionista de la respuesta estatal comprendió iniciativas como el malogrado “Código González” de Trabajo (1904) y la creación del DNT (1907)¹².

El DNT surgió de un modo peculiar. En medio de la discusión sobre el presupuesto en la Cámara de Diputados en enero de 1907, el diputado Julio A. Roca (hijo) propuso autorizar una partida para crear la repartición, retomando algunos aspectos de lo planteado por González en su proyecto de 1904. Pese a que varios miembros del Legislativo, sobre todo en la Cámara de Senadores, se resistieron a aprobarlo sin mediar la puesta en consideración de una ley que fijara sus funciones específicas, semanas más tarde se autorizaba la partida gracias a la persistencia de la cámara iniciadora y el Ejecutivo dictaba el decreto de su creación en marzo. Esto ha tenido distintas lecturas: algunos vieron allí una estrategia premeditada del Ejecutivo para lograr introducir una repartición novedosa que podría haber sido resistida por el Poder Legislativo; otros consideraron que no fue un paso demasiado estudiado, aún cuando lo inscribieron dentro

¹¹ Ver: Juan SURIANO (2000), *op. cit.*, pp. 2-3, 16 y Mirta Zaida LOBATO (1997), “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, *Estudios Sociales*, año VII, n° 12, pp. 46-47.

¹² La Ley de Residencia autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar o impedir la entrada al país a todo extranjero cuyo comportamiento pudiera ser considerado un peligro para la seguridad nacional o el orden público. Joaquín V. González, por entonces Ministro del Interior, respaldó la ley a la vez que señaló su carácter paliativo, involucrándose posteriormente en el impulso del proyecto de Ley Nacional de Trabajo (el “Código González”), que nunca fue aprobada. La Ley de Defensa Social ponía en manos del Ejecutivo herramientas contundentes para la represión del anarquismo y sus organizaciones, incluyendo la pena de muerte. Para una mayor profundización sobre estas leyes y el proyecto de González, ver: José PANETTIERI (1984), *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, CEAL, cap. III y Eduardo ZIMMERMANN (1995), *op. cit.*, cap. 7 y 8.

de una tradición de previsión y reformismo de una fracción de la elite dirigente¹³. Su incorporación en la órbita del Ministerio del Interior daba la pauta, no obstante, de que pese a la voluntad reformista, la “cuestión obrera” era predominantemente considerada como un asunto vinculado a la custodia del orden social y que requería de la intervención de la Policía, también dependiente de aquél¹⁴.

El organismo fue inicialmente concebido como un espacio técnico de recopilación, procesamiento y publicación de datos sobre el trabajo en la Argentina, capaz de generar propuestas legislativas y administrativas para mejorar las condiciones laborales. Así se definió tanto en el plan de trabajo que José Luis Matienzo, primer presidente del DNT, elevó apenas asumidas sus funciones como en el que fuera el primer proyecto de ley orgánica, también de su autoría¹⁵.

El énfasis puesto en la meta de investigación de la situación social nacional y en la formulación de diagnósticos como precondition para el diseño de políticas sectoriales, se hizo presente en los primeros pasos de la repartición y fue -para la mayor parte de los historiadores que se han dedicado a su estudio- la marca registrada de toda su trayectoria institucional. La inexistencia de un campo de producción consolidado sobre la “cuestión social” en el país explicaba la insistencia en la investigación que debía encarar el DNT

¹³ Ver: Néstor Tomás AUZA (1987), “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo. 1907-1912”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 15, pp. 101-143 y Eduardo ZIMMERMANN (1995), *op. cit.*, p. 197.

¹⁴ El Ministerio de Agricultura era el encargado de los asuntos de la producción y el trabajo y de hecho uno de los proyectos de ley orgánica proponía ponerlo bajo su jurisdicción, en lugar de ubicarlo en Interior, cuestión que no prosperó. Más tarde, el proyecto original de la ley 8.999, también propuso este punto, que fue modificado. Ver: Néstor Tomás AUZA (1987), *op. cit.*, p. 121, Id. (1991), “El rostro del dolor en el trabajo industrial. La legislación protectora de accidentes y enfermedades del trabajo”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 19, pp. 31-72 y Germán SOPRANO (2009), *op. cit.*, p. 89.

¹⁵ Matienzo consideraba que la vigilancia del cumplimiento de las leyes del trabajo no podía ser puesta bajo responsabilidad del DNT ya que perturbaría el ‘carácter imparcial’ de su tarea, que debía estar eminentemente destinada al estudio de la reforma social. Sin embargo, Hernán González Bollo ha sostenido que más tarde, Matienzo solicitó al Ministerio del Interior autorización para mediar en conflictos y para formar juntas de conciliación, cuestiones que mostraban que había reconsiderado algunas de sus ideas iniciales. Ver: Néstor Tomás AUZA (1987), *op. cit.*, p. 112 y Hernán GONZÁLEZ BOLLO (2010), “El Departamento Nacional del Trabajo: organización, objetivos y relaciones (1900-1920)”, trabajo presentado en el Workshop “Instituciones, funcionarios y políticas laborales en la Argentina del siglo XX”, IDAES/UNSAM, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 15 de octubre de 2010.

tanto como su necesidad de valerse de las experiencias internacionales vigentes para continuar delineando su perfil¹⁶.

Subyacía en este terreno una tensión entre las opciones de gestar una agencia eminentemente técnica y, en principio, imparcial, o una con funciones de intervención más contundentes en torno a temas de policía industrial y comercial, conciliación y arbitraje, etc., generándose una discusión en torno a qué modelos internacionales convenía seguir a la hora de definir un proyecto institucional para el DNT que resultara adecuado a las características del escenario local. Durante la segunda mitad del siglo XIX, a este respecto, se habían creado oficinas encargadas de los problemas del trabajo en numerosos países, con distintas atribuciones y jerarquías. La iniciativa había partido de los Estados Unidos, con la creación del *Bureau of Labor* de Massachussets en 1869. El posterior surgimiento del *Bureau of Labor* a nivel federal dependiente del Ministerio del Interior en 1884, fue producto de una coordinación entre las sucesivas agencias estatales que habían ido apareciendo desde 1869 en el país. El *Bureau* adquirió la fisonomía de un organismo de estudio abocado a la realización de encuestas, investigaciones y estadísticas para el diseño de reformas. Si bien el ejemplo de la agencia norteamericana tuvo especial gravitación al momento de la creación del DNT, había otras alternativas interesantes como la inglesa, cuyo *Labour Bureau* adquirió facultades para intervenir en los conflictos del trabajo mediante la aplicación de las *Conciliation Acts* tan temprano como en 1896¹⁷. Así, más allá de que la creación del DNT respondía a factores locales, se inscribía en una tendencia transnacional.

La ley orgánica del DNT se demoró cinco años. Los sucesivos proyectos que se presentaron entre 1907 y 1912 abonaban la idea de revestirlo de una mayor autoridad ejecutiva que trascendiera lo meramente técnico e incorporase cuestiones como la inspección¹⁸. El desempeño cotidiano de sus tareas había demostrado que esta última

¹⁶ Ver: Juan SURIANO (2013), “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales”, *Revista de Indias*, vol. LXXIII, n° 257, pp. 107-130.

¹⁷ Ver: Juan M. GALLI PUJATO (1950), “El Ministerio de Trabajo en la República Argentina”, *Derecho del Trabajo*, tomo X, pp. 5-7. Para otras cuestiones relacionadas con el tema de las influencias internacionales, ver también: Juan SURIANO (2013), *op. cit.*

¹⁸ Para un detalle de los proyectos de Matienzo, Guasch Leguizamón, Marco Avellaneda, Cantilo y Palacios, ver: Néstor Tomás AUZA (1987), *op. cit.*

ofrecía una oportunidad de estudio inmejorable de la realidad obrera y un resorte fundamental para divulgar y supervisar la legislación del trabajo en ciernes. Asimismo, era necesario ganar ese terreno frente a otros actores encargados de la inspección, como la policía, los inspectores municipales y los funcionarios del Departamento de Higiene¹⁹.

A partir de la sanción de la Ley 8.999 en 1912, el DNT quedó organizado en tres Divisiones: Legislación, Estadística e Inspección y Vigilancia. De este modo, a las funciones de preparación de la legislación del trabajo y de recopilación, elaboración, coordinación y publicación de información social, se añadía la responsabilidad de inspeccionar el cumplimiento de las leyes nacionales referidas a asuntos laborales en establecimientos de la Capital Federal y de los territorios nacionales²⁰. También se disponía la creación de una Agencia de Colocaciones en el seno del Departamento y la posibilidad de actuar en conflictos colectivos del trabajo, ofreciendo un terreno neutral de negociación al capital y al trabajo aunque bajo la primacía de la noción de voluntad de partes.

1.2. La historiografía y su balance sobre la labor del DNT

Al elaborar un balance global sobre el papel de este organismo, la historiografía de los últimos años ha reparado en que, pese a las rupturas marcadas por la periodización política, su trabajo presentó importantes continuidades entre la fecha de su creación y 1943. Aquí queremos ponderar esas líneas de largo plazo para apreciar los alcances y límites que presentaba el DNT como repartición estatal especializada en temas del trabajo.

Como primera cuestión, es importante remarcar que a pesar de que hubo algunas novedades a través del tiempo, como por ejemplo el armado de la Asesoría jurídica

¹⁹ Ver: Germán SOPRANO (2009), *op. cit.*

²⁰ Al momento de sanción de la Ley 8.999, eran dos las leyes nacionales a supervisar: la Ley 4.661 de Descanso Dominical (1905) y la Ley 5.291 de Trabajo de Mujeres y Menores (1907). Conforme fue incrementándose el cúmulo de leyes, por ejemplo con la sanción de la Ley 9.688 de accidentes del trabajo y la Ley 10.505 de Trabajo a Domicilio, la correlación responsabilidades - recursos humanos y económicos del DNT se desequilibraba aún más, afectando sobre todo el trabajo en los territorios nacionales. Ver: Néstor Tomás AUZA (1991), *op. cit.*

gratuita para obreros o la creación de la Oficina de Asuntos Gremiales, hacia 1941 el organigrama del DNT seguía manteniendo los principales ejes de intervención y organización estipulados en su Ley de 1912, que nunca fue modificada²¹.

Luego, se ha llamado la atención sobre la relativa estabilidad de sus elencos burocráticos, captados principalmente a partir de cuatro redes de reclutamiento, operativas en mayor o menor grado según el período histórico que se considere: la Facultad de Derecho, la red de católicos sociales, la pertenencia a los círculos oficialistas de turno y la adscripción a una cultura política corporativista a veces –aunque no necesariamente- ligada al nacionalismo, sobre todo durante los años ‘30²². Esta característica, según se sostiene, redundó en un afianzamiento de la autonomía de la agencia y tuvo relación también con la forma en que sus funcionarios, allende su identificación política, fueron intentando fortalecer y expandir los alcances de sus funciones en la práctica, empujando los límites de las trabas legales que pesaban sobre ellas.

Germán Soprano ha sostenido en relación con esto que el DNT contribuyó durante todo su ejercicio a generar un sistema de regulación de las relaciones capital-trabajo. No tanto por lo que efectivamente pudo hacer sino porque el despliegue de sus funciones llevó a su personal a bregar por leyes tales como las de negociaciones colectivas, organización de asociaciones profesionales, reglamentación de la conciliación y el arbitraje y creación de una justicia del trabajo que, aunque no pasaron a formar parte del sistema legal en ese período, ofrecieron antecedentes para su posterior concreción²³. En

²¹ Ver organigrama del DNT en: *Boletín Informativo del DNT* (1941), época VIII, n° 226 – 227 - 228, p. 114. Las Divisiones principales continúan siendo las establecidas por la Ley orgánica de 1912, aunque se evidencia la acumulación de funciones colaterales por fuera de ellas, con la creación de otras oficinas y secciones de menor jerarquía.

²² Ver: Germán SOPRANO (2009), *op.cit.* y Eduardo ZIMMERMANN (1995), *op. cit.* Inclusive con posterioridad al golpe de 1930 se mantuvo el personal del DNT, al que Eduardo Maglione, presidente del organismo entre septiembre de 1930 y mayo de 1931, consideró eficiente y empeñoso. Ver: Mariela RUBINZAL (2012), *El nacionalismo frente a la cuestión social en Argentina (1930-1943): discursos, representaciones y prácticas de las derechas sobre el mundo del trabajo* (en línea). Tesis doctoral FaHCE. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.450/te.450.pdf>, cap. 2.

²³ Según especialistas de la época como Mariano Tissembaum, las leyes del trabajo se incrementaron durante la primera mitad del siglo XX de manera errática y no coordinada. Para 1944, señalaba la existencia de 44 leyes nacionales referidas a temas del trabajo, a lo que había que sumarle una importante cantidad de decretos reglamentarios nacionales y provinciales. La dispersión legislativa y administrativa complicaba su correcta aplicación e interpretación. Sobre temas trascendentales como la reglamentación

este sentido es que habla de la permanencia de un “proyecto institucional”, definido como los “sistemas de valores que inciden sobre las acciones políticas y sociales de los actores que los sostienen”²⁴. Postula, entonces, una suerte de horizonte de aspiración formulado a partir de la praxis misma de la agencia, que intentaba estirar las serias restricciones legales a su intervención a partir de su proyección como espacio especializado y versado en temas laborales y sociales.

En tercera instancia, se ha diferenciado entre las contribuciones que el DNT hizo al conocimiento del mundo laboral, fundamentalmente en medios urbanos, de lo que fue su capacidad efectiva de aplicación de las leyes del trabajo y de mediación entre el capital y el trabajo en el terreno colectivo.

Hernán González Bollo y Mirta Zaida Lobato han recalcado sobre el primer punto el enorme aporte que el personal del DNT realizó a la definición de la clase obrera como sujeto social. El DNT generó una trama discursiva que permitió distinguir al mundo obrero de otros sectores sociales. De acuerdo con el primer autor, en el cúmulo de información y experiencia que forjó se encontraba un repertorio listo para la reformulación del papel del Estado frente a los asuntos del trabajo a partir del cual la gobernabilidad social iría a recostarse primordialmente sobre la función pública, desplazando al Poder Legislativo²⁵. Según Lobato, la labor del DNT puede sintetizarse en la consigna “conocer para legislar”. Bajo esa impronta, se elaboraron informes y estadísticas sobre una variedad de asuntos que iban desde las condiciones de trabajo en distintos rubros a las condiciones de vida obrera; se recopilaron legislación internacional y experiencias de otras instituciones laborales extranjeras similares y se formularon iniciativas legislativas de distinta envergadura. Su actividad de observación,

de asociaciones profesionales, la conciliación y el arbitraje y las convenciones colectivas, no se dictaron leyes previas al peronismo. Ver: Mariano TISSEMBAUM (1944), “A cuarenta años del primer ensayo de codificación del trabajo del país. La iniciativa del Dr. Joaquín V. González de 1904”, *Derecho del Trabajo*, vol. 4, pp. 209-215.

²⁴ En: Germán SOPRANO (2000), *op. cit.*, p. 37.

²⁵ González Bollo sostiene la existencia de un proyecto corporativo de mediación Estado-trabajo-capital que, lejos de provenir de una matriz ‘ideológica’, respondía a una trama burocrática articulada desde el DNT. Muestra de esto es que los afanes por impulsar la coordinación del capital y el trabajo desde un organismo estatal se hicieron presentes mucho antes de la emergencia del fascismo, inspirados en los modelos alemán y francés, en diversos proyectos presentados durante los años ‘20. Ver: Hernán GONZÁLEZ BOLLO (2003), “Aportes de los técnicos del Departamento Nacional del Trabajo a la cuestión obrera, 1907-1943”, ponencia presentada en las IX° Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Córdoba, 24 al 26 de septiembre.

conocimiento, diagnóstico, legislación y control colaboró en la creación de los derechos laborales y en el establecimiento lento de una legislación laboral específica²⁶.

En cuanto a su rol en la custodia de la aplicación de leyes reguladoras del trabajo, al no tener autoridad ejecutiva, la situación era complicada. Germán Soprano ha estudiado cómo funcionaba el sistema de inspecciones que, con aviso previo a los patrones, aún estando ante la infracción de una ley no permitía la imposición directa de multas sino que obligaba a los inspectores a canalizarlas por medio de un procedimiento ante la Justicia Ordinaria²⁷. El juzgado debía reunir los antecedentes para comprobar la infracción y recién luego de un largo trámite, si se justificaba, se podía aplicar la multa correspondiente. Como aditamento, la jurisdicción del DNT se ceñía solamente a la Capital Federal y los Territorios Nacionales²⁸.

El resultado era que los patrones no se mostraban demasiado inclinados a contemplar las leyes, ya que abundaban los resquicios para esquivar y/o dilatar las consecuencias de su incumplimiento²⁹. Con todo, se ha valorado la obra de divulgación y puesta en conocimiento de las leyes vigentes que lograron hacer los funcionarios del DNT entre los actores del trabajo, haciendo circular folletos con los distintos textos legales entre empresarios y asociaciones de trabajadores, procurando poner al tanto de sus derechos y deberes a cada una de las partes.

²⁶ Los estudios e informes del DNT eran publicados en su *Boletín*, que era de distribución gratuita. En 1918, hicieron su aparición las *Crónicas* del DNT, que pudieron sostenerse hasta la década de 1930 a fines de la cual comenzó a aparecer el *Boletín Informativo del DNT*. Abordaron temas de todo tipo: estudios de la situación laboral en distintas provincias, descripciones del trabajo en obrajes, yerbatales e ingenios, estudios sobre el trabajo femenino, estadísticas sobre condiciones de vida obrera, etc. Ver: Mirta Zaida LOBATO (2005), “El Estado y el trabajo femenino. El Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel LVOVICH y Juan SURIANO (eds.), *op. cit.*, pp. 27-45; Id. (2007), *op. cit.* e Id. (2010), *op. cit.*

²⁷ Así lo establecía el Art. 11 de la Ley 8.999.

²⁸ Aunque en varias provincias se crearon oficinas semejantes al DNT, los criterios de aplicación de leyes nacionales variaban, aumentando la disparidad en el tratamiento de los asuntos del trabajo. Córdoba creó el suyo en 1914; Buenos Aires, en 1916 -al igual que Mendoza-; San Juan y Tucumán, en 1917; Entre Ríos, en 1920; Salta, en 1921, entre otros. Mientras que el Departamento Provincial del Trabajo de Buenos Aires concitó mayor atención, sobre todo a partir de su actuación durante la gobernación de Manuel Fresco, recientemente la historiografía se ha volcado también al estudio de otras reparticiones provinciales. Ver: Néstor Tomás AUZA (1989), *op. cit.*, pp.63-66. Ver también los trabajos de Mariana GARZÓN ROGÉ (2014), “Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946”; María ULIVARRI (2014), “Trabajadores, Estado y derechos. El Departamento Provincial del Trabajo tucumano durante la década de 1930”; María José ORTIZ BERGIA (2014), “El tratamiento estatal de la ‘cuestión obrera’ en Córdoba, 1930-1943” y Susana PIAZZESI, “La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.) (2014), *op. cit.*, pp. 131-219.

²⁹ Ver: Germán SOPRANO (2009), *op. cit.* Y también Néstor Tomás AUZA (1991), *op. cit.*, pp. 81-87.

Sobre la intervención en los conflictos laborales de índole colectiva, como ha sido dicho más arriba, el DNT poseía facultades limitadas al no existir la figura de la conciliación obligatoria. A pesar de ello, sus primeros funcionarios construyeron importantes puentes entre la patronal y los trabajadores, mediando, informando y procurando acercar posiciones³⁰. La senda de reponer las formas en que la gestión burocrática propició este acercamiento entre capital y trabajo sobre el terreno, fue explorada especialmente por los trabajos de Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, analizando la negociación colectiva durante la segunda mitad de los años '30³¹. Estos autores resaltaron que la complejización de la estructura económica, el crecimiento de los sindicatos y de su movilización así como el fortalecimiento de la negociación voluntaria, llevaron al Estado a intervenir pacíficamente y fiscalizar algunos de esos acuerdos colectivos en una medida mayor a la admitida luego por el peronismo.

Por un lado, a través de los datos sobre la cantidad de “huelgas transigidas” (negociadas) registradas por el DNT, consideraron que por entonces estaba dándose un mayor desarrollo de la negociación colectiva en la sociedad civil: a través de la práctica del “pliego de condiciones” cada vez más trabajadores presionaban por sus demandas bajo la amenaza de abandono del trabajo y obtenían la fijación de “tarifas bilaterales” colectivas, que reemplazaban al acuerdo salarial individual y que cabe suponer subregistradas por los organismos oficiales³². Por otro lado, según su análisis, el DNT pre 1943 había logrado robustecer su posición y legitimidad como órgano laboral al propiciar, por ejemplo, que en algunos convenios se incluyeran cláusulas que lo fijaban como instancia a la cual recurrir en caso de desacuerdos sobre lo pautado o para las negociaciones de renovación.

A través del análisis de las publicaciones oficiales, estos autores reconstruyeron los modos de actuación de los funcionarios del DNT en algunos conflictos laborales concretos. Pese a explicitar la imposibilidad de establecer un “patrón general”, llegaron

³⁰ Ver: Germán SOPRANO (2009), *op. cit.*, p. 105. Maricel Bertolo ha rastreado los primeros pasos legislativos para propiciar la negociación colectiva en el país, así como las actitudes de socialistas y sindicalistas revolucionarios frente a estas iniciativas durante las primeras décadas del siglo XX. Ver: Maricel BERTOLO (2011), “Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina”, *Cuadernos del CIESAL*, n° 10, pp. 71-95.

³¹ Ver: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), *op. cit.* y (1984), *op. cit.*

³² Ver: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), *op. cit.*

a conceptualizar este despliegue –en verdad, variable y falto de fuerza legal- como el “esbozo de una verdadera política social”³³. Asimismo, apuntaron que las estadísticas sobre salarios mínimos profesionales en Capital Federal elaboradas por el DNT para los años 1941-1942, debían ser interpretadas tanto a la luz del poder de movilización de los obreros para mejorar su nivel de vida como de la capacidad del DNT de obtener información incluso sobre aquellas negociaciones voluntarias entre empresarios y trabajadores en las que su personal no había tomado parte³⁴.

Los ejes de reflexión delineados comparten el rasgo de ayudar a comprender el proceso de afianzamiento de un nicho estatal especializado en temas laborales, que se configuró en interacción compleja con otros actores políticos, estatales y sociales durante buena parte de la primera mitad del siglo XX. Al mismo tiempo, se trata de miradas que la historiografía elaboró con el objetivo de superar la imagen de oficina oscura y arrumbada que el peronismo propagó sobre el DNT. Es por ello que en términos generales contribuyen, bien a matizar la ruptura representada por el nuevo marco legal de regulación de las relaciones del trabajo que acompañaría la creación de la STyP en 1943, o bien a iluminarla a través de un prisma diferente, resaltando que esa creación fue producto de un proceso previo y para nada lineal.

Hay una idea ciertamente omnipresente en los recientes estudios sobre el DNT respecto del valor de la elaboración de conocimientos como antesala de las políticas estatales, que funciona como sustrato de la reivindicación de sus tareas. Inclusive por el tipo de fuentes que llegaron hasta nuestros días resulta imposible no apreciar ese aspecto: el DNT dejó una estela de elocuentes publicaciones, conservadas en gran parte, que permite reconstruir puntos importantes de su actividad cotidiana a lo largo de un período considerable. Ellas han resultado un insumo fundamental para la historiografía. Sucede que era a través de las páginas del *Boletín*; luego, de las *Crónicas* y finalmente, del *Boletín Informativo* así como de las intervenciones de su personal en otros espacios, que los funcionarios exhibían los resultados de su trabajo tanto como los escollos permanentes que aparecían.

³³ En: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1984), *op. cit.*, pp. 36 y 47.

³⁴ En: *ibidem*, p. 22.

A través de esas páginas se peleaba por la ampliación de los recursos humanos y presupuestarios del DNT y por la reestructuración de sus facultades en el seno del Ejecutivo, lo que es una señal de que para los propios involucrados en su funcionamiento cotidiano, el DNT era una institución que, pese a conocer en profundidad el mundo del trabajo, no podía ser un brazo ejecutor eficaz. Al ser designado presidente del DNT en septiembre de 1934, Roberto Tieghi recordaba al Estado que su responsabilidad en los asuntos del trabajo se había acrecentado y complicado en las últimas décadas y que ya no era materia opinable su actuación en esa esfera:

“Se comprende ya, que la intervención del Estado no es un principio que se pueda aceptar o rechazar, según se adapte o no a doctrinas políticas más o menos transitorias. Es un hecho impuesto por la vida social misma que no puede ser negado y ni siquiera descuidado por el Estado –que es el orden jurídico de la sociedad- sin atentar contra su propia existencia.”³⁵

Si la intervención en el mundo del trabajo se había tornado de suma importancia, era de desear que el peso del DNT en la estructura estatal estuviera en armonía con esa relevancia, cosa que desmentía incluso la cantidad de personal con la que contaba a fines de los años ‘30³⁶.

Los cambios sociales e incluso las transformaciones estatales aceleradas, fundamentalmente a partir de la década de 1930, pondrían en evidencia las carencias de esta repartición sobre todo en lo tocante al manejo de los conflictos del trabajo. El DNT era uno más en el organigrama del Ejecutivo, sobrepasado en jerarquía por los laudos dictados a nivel del Ministerio del Interior, el papel jugado por las fuerzas del orden y

³⁵ En: “Discurso del presidente del DNT”, *Boletín Informativo del DNT*, Año XVI (1934), Época VI, n° 175/6, p. 3995

³⁶ Mediando 1938, al asumir la presidencia de la institución Alfredo Molinario, señalaba que solamente cuarenta y cuatro personas conformaban la planta de personal del DNT. Ver: “Doctor Don Alfredo J. Molinario. Nuevo Presidente del Departamento Nacional del Trabajo”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XV, Junio 1938, p. 8.

hasta la mediación del propio titular del Poder Ejecutivo Nacional, como se observó en algunas huelgas resonantes³⁷. Mantenía limitaciones que no le permitían funcionar como un auténtico órgano de protección de la situación del trabajador, más allá de la buena o mala voluntad de sus funcionarios para revertir esa situación sobre el terreno o de que consideraran estar jugando un papel experto y neutral³⁸.

Buena parte de las evaluaciones sobre el accionar del DNT –como en el caso de los trabajos de Gaudio y Pilone- se realizan tomando como parámetro información sobre Capital Federal cuando cabe suponer mayor vulnerabilidad de las leyes sociales y de los acuerdos laborales en zonas más alejadas, sobre todo rurales³⁹. La falta de coordinación entre el DNT y los departamentos provinciales del trabajo fue otro motivo de preocupación creciente durante los años ‘30, pese a que el primero ofrecía asistencia técnica a las reparticiones del interior, procurando tender a la uniformización de la política social nacional⁴⁰. Reflexionar en torno al fortalecimiento de las capacidades estatales también debería contemplar la medida en que las iniciativas del poder nacional pueden repercutir en el nivel provincial (o no).

³⁷ Maglione criticó al PEN por desplazar al DNT de sus funciones en la resolución de varios conflictos laborales. Consideraba que esas eran acciones destinadas a obtener réditos políticos. Ver: Mariela RUBINZAL (2012), *op. cit.*, p. 91.

³⁸ Hernán González Bollo destaca que sobre todo en los años ‘30, los funcionarios del DNT presionaron sobre el Ministerio del Interior para que, mediante decretos, les permitiera reformular algunas de las limitaciones a su capacidad de intervención que determinaba su Ley Orgánica. Así fue como lograron crear la Oficina de Asuntos Gremiales en 1938, por ejemplo. Pero sin ir más lejos, mismo en el panorama que exponen Gaudio y Pilone, se puede encontrar una alusión al conocido informe de ese mismo año redactado por Pellet Lastra en que planteaba la insuficiencia de la ‘misión de mediación’ que podían ejercer y enumeraba una serie de resortes imprescindibles que debían formularse legalmente para tornar útil la intervención del Estado, entre los que se mencionaban la creación de tribunales del trabajo, el arbitraje obligatorio, regulaciones sobre asociaciones gremiales, entre otras. Las limitaciones legales eran reconocidas y lamentadas por los propios actores envueltos en la gestión. Ver: Hernán GONZÁLEZ BOLLO (2003), *op. cit.* y Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1984), *op. cit.*, pp. 40-41.

³⁹ En particular en el caso de Gaudio y Pilone, el objetivo de resaltar tanto una fluida concertación de convenciones colectivas como un intervencionismo social estatal *in crescendo* anteriores a la STyP, los llevó a priorizar datos cuantitativos o cualitativos según el caso. Si para refrendar la mayor tendencia a la negociación de partes, dieron enorme importancia a los números de las estadísticas sobre huelgas elaboradas por el DNT, cuando postulaban la existencia de una “alteración en las atribuciones y funciones inherentes al organismo” sostenida principalmente en la praxis cotidiana de sus funcionarios, lo hacían mediante una reposición detallada de las acciones en conflictos puntuales descritas en los informes. Ver: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1984), *op. cit.* p. 22. Por otra parte, no es seguro que los arreglos contabilizados fueran cumplidos efectivamente, ya que muchas veces eran convenios a nivel de un establecimiento o de tipo local.

⁴⁰ Ver: “Memoria del DNT – año 1939”, *Boletín Informativo del DNT*, Época VIII (1941), n° 223/4/5, p. 6

Habría que reconsiderar también si el fortalecimiento de la vía negociadora en el mundo del trabajo que se postula en paralelo a la verificación de un ciclo de movilización obrera que salía de su etapa defensiva después de la crisis de 1930, permite hablar de tal cosa como un intervencionismo social o más bien de un Estado preocupado por colocar parches a las consecuencias negativas que la conflictividad laboral traía en una nueva etapa de industrialización.

2. En torno a la necesidad de ampliar la intervención estatal en los asuntos del trabajo

2.1. Los proyectos legislativos para jerarquizar el área de Trabajo previos a 1943

Entre el momento de surgimiento del DNT y antes de 1943, existieron varios proyectos legislativos para crear agencias con mayores y mejores herramientas para operar sobre el mundo del trabajo. Los intentos por darle nuevos bríos a las capacidades estatales en estos rubros se pueden rastrear desde la década de 1910. Ellos estaban relacionados no solamente con diferentes instancias en la toma de conciencia del problema obrero y de su relación con el desarrollo económico, sino también con la necesidad de perfeccionar la intervención del Estado en esferas que no habían sido contempladas durante la construcción del Estado Nacional en la segunda mitad del siglo XIX.

No pretendemos aquí recuperar estos proyectos a la luz de debates ideológicos y/o políticos específicos. Nos interesa, en cambio, dar cuenta de los diferentes diagnósticos y propuestas elaborados por figuras vinculadas al funcionamiento del Estado, alimentados por el intercambio con especialistas e instituciones encargados/as de temas sociales. Que las iniciativas para impulsar transformaciones en la administración estatal de los asuntos del trabajo aparezcan con cierta constancia a través de un arco temporal extenso, da cuenta de que, más allá de la variabilidad de las coyunturas, existía un registro de las dificultades y carencias de las capacidades estatales en el terreno que aquí

nos convoca. En cada momento, se echaba mano a los resortes institucionales disponibles para diseñar estrategias de superación de esa falencia.

En efecto, la fijación del número de ministerios del Poder Ejecutivo estaba determinada constitucionalmente en el texto de la Carta Magna de 1853 en su artículo 87. En 1898, una Convención Nacional reformó el artículo y elevó el número de cinco a ocho ministerios, pautando que el deslindamiento de sus ramos se haría mediante una ley⁴¹. Esto generaba una inflexibilidad de la estructura ministerial, que de necesitar nuevas áreas de intervención económica, política o social específicas, debía encontrar formas creativas para hacerlas encajar en el entramado existente. La perspectiva de modificar la Constitución implicaba procedimientos especiales y extensos que la hacían indeseable⁴², a pesar de lo cual la mayor parte de las propuestas legislativas que encontramos en el período previo a la creación de la STyP incluyen la jerarquización de Trabajo como un subproducto de reformas constitucionales más amplias.

Quienes se dedicaban al Derecho del Trabajo, en el devenir de su propio fortalecimiento como grupo especializado, se mostraron a menudo preocupados por la falta de unidad de la legislación social, de su aplicación administrativa y de su interpretación judicial como dimensiones complementarias de un mismo problema⁴³. Lo cierto es que más allá de las especializaciones en ciernes, había voces en el mundo del Derecho que iban recogiendo ingentemente estas temáticas. Como señalaba el Dr. Héctor Hroncich en 1924 instando a la creación de un Ministerio de Trabajo en las páginas de la revista *Jurisprudencia Argentina*, la intervención del Ejecutivo en estas cuestiones existía pero se encontraba completamente dispersa en diferentes organismos:

“... en la actualidad el trámite de asuntos de la misma índole se halla dividido en reparticiones de distintos ministerios. Así, el ministerio de

⁴¹ Se trataba de la Ley 3.727, que establecía la división del despacho de los negocios de la Nación en los siguientes ramos: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, Guerra, Marina, Agricultura y Obras Públicas. No se encuentran normas modificatorias de esta ley hasta 1943.

⁴² Ver: Carlos A. JUÁREZ (1954), “La nueva reestructuración de los ministerios”, *Hechos e Ideas*, Año XV, n° 122-123 (jun-jul), pp. 27-50.

⁴³ La batalla particular que libraban estos profesionales era lograr la creación de un fuero especial para los asuntos del trabajo en el seno del Poder Judicial. Para conocer en profundidad este derrotero que desembocó en la creación de los Tribunales del Trabajo durante el primer peronismo, ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*

relaciones exteriores corre con lo relativo a la conclusión de tratados internacionales de tipo social; el Departamento Nacional de Trabajo depende del Ministerio del Interior; la distribución de inmigrantes incumbe a la dirección general de inmigración del Ministerio de agricultura; los obreros ferroviarios del Estado están a lo que se disponga por el Ministerio de obras públicas; el Ministerio de hacienda interviene en el régimen de las jubilaciones, como el Ministerio de marina atiende la gestión de los trabajadores marítimos y el personal de maestranza del ejército depende del Ministerio de Guerra. Esto, aparte de otras instituciones autónomas como la Caja Nacional de ahorro postal; la Caja de garantías de la ley 9.688; la injerencia del Departamento nacional de higiene, etc.”⁴⁴

Acorde con esta opinión, para la década de 1920 se encontraban presentes las condiciones que justificaban la existencia de un Ministerio de Trabajo. Por un lado, ya era posible delimitar e identificar un conjunto de actividades lo suficientemente afines - pero desagregadas en la organización administrativa – como para propulsar su integración en una función especializada en lo laboral. Seguidamente, según apuntaba, convenía contar para ello con personal técnico especializado en esa materia, en lugar de que los problemas del trabajo quedaran estallados y escindidos en ramas diversas de gestión ministerial. Finalmente, Hroncich también destacaba que existía una legislación en aumento vinculada con esos asuntos, lo que era reflejo del crecimiento de las actividades productivas en el país y revelaba el involucramiento del Estado, que merecía ser acrecentado y precisado en el seno de un nuevo organismo. Este tipo de argumentaciones que apuntan a la búsqueda de la armonía y correspondencia entre el desarrollo social y el estatal se repiten y combinan en las fundamentaciones de los proyectos legislativos de los que daremos cuenta en este apartado.

⁴⁴ En: Héctor F. HRONCICH (1924), “El Ministerio del Trabajo: necesidad y conveniencia de su creación”, *Jurisprudencia Argentina*, Tomo 13, p. 68. Las minúsculas son del autor. Hroncich escribió un libro de Derecho Constitucional argentino y comparado hacia fines de la década de 1930. Como señalamos, la creación de nuevos ministerios se imbricaba con los problemas representados por la organización dispuesta en la Constitución.

Dentro de la Cámara de Diputados, representantes tanto del radicalismo como del Partido Socialista, del Partido Demócrata Nacional y de fuerzas minoritarias provinciales, tuvieron iniciativas en este terreno a lo largo de varias décadas. Esto quiere decir que tanto el oficialismo como la oposición de turno estuvieron atentos a la cuestión. En 1916, 1924, 1935 y 1939 pusieron a consideración de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso de la Nación sucesivos proyectos que contemplaban otro tipo de lugar para los asuntos del trabajo en la organización del Poder Ejecutivo. Casi todos proponían una reforma de la Constitución que, entre otros puntos, incluía bien una modificación del deslindamiento de ministerios o bien la creación de algunos nuevos. Las excepciones a esto fueron la propuesta que varios diputados socialistas formularon en 1935 para reorganizar puntualmente los ministerios mediante ley del Parlamento y la que en 1939 defendió el salteño Juan Arias Uriburu, del Partido Demócrata Nacional, para crear una subsecretaría especial dentro del Ministerio del Interior. Ninguno de estos proyectos llegó siquiera a ser tratado en el recinto.

En septiembre de 1916, poco antes de la asunción de Hipólito Yrigoyen a la Presidencia de la Nación, el diputado radical Joaquín Castellanos exponía la necesidad de reformar la Constitución para que pudiera seguir dirigiendo la vida nacional en lugar de comprimirla, readecuándose al momento histórico que se vivía. Proponía modificarla en cuestiones que iban desde la supresión del colegio electoral para la elección presidencial hasta la creación de dos nuevos ministerios de Industrias y Trabajo y de Correos y Caminos. La protección pública de estos asuntos urgía, dado que “ahora no tiene intervención el gobierno, o que la tiene sin método, sin personal y sin recursos bastantes, y por consiguiente sin eficiencia, por medio de los ministros de agricultura y obras públicas o de otras reparticiones aisladas”⁴⁵. Castellanos argumentaba que las nuevas agencias no implicarían altos costos pues podían ser creadas a partir de la base de las ya actuantes, como el DNT. No era entonces un problema de gastar más recursos, sino de lograr una centralización que maximizara los ya existentes.

Ya entrada la siguiente década, el médico Leopoldo Bard, diputado radical que llegaría más tarde a formar parte del elenco funcional de la STyP y del MTyP durante el

⁴⁵ En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1916), 44ª reunión – 12ª sesión ordinaria, p. 2542. Las minúsculas son del original.

peronismo, presentaba en 1924 sus planes para modificar la Carta Magna. Proponía la separación de la Iglesia y el Estado a través de la supresión de cuestiones como las fórmulas religiosas en los juramentos para cargos públicos y el sostenimiento estatal del culto católico. En lo que a nuestro interés respecta, proponía modificar el artículo 87 para crear once ministerios, deslindados por ley, siendo uno de ellos el de Trabajo, Comercio e Industria. De nuevo Trabajo se integraba a los problemas de la producción, como en el proyecto de Joaquín Castellanos⁴⁶. Cuestiones de asistencia y previsión, quedaban reunidas bajo otra área: la de Higiene, Asistencia Pública y Previsión Social.

Bard realizó una extensa justificación para respaldar las nuevas agencias del Estado, combinando su conocimiento de primera mano, sobre todo de problemas sanitarios y asistenciales, con información divulgada por las publicaciones de la OIT. En cuestiones de Asistencia, sostenía que el Estado debía formular una auténtica política en esos rubros en lugar de ayudar a sostener iniciativas aisladas y sin un criterio único en sus objetivos. En cuanto a Trabajo, si bien no precisaba la organización interna que debía tener la cartera, fue especialmente exhaustivo y cuidadoso defendiendo la necesidad de su jerarquización, analizando experiencias de otros países del mundo, tanto de aquellos que tenían ministerios de Trabajo, Previsión Social o Administración Social específicos (casos de Alemania, Canadá, Francia, Italia, entre otros) como de aquellos que incluían Trabajo junto a Comercio, Industria y/o Agricultura (casos de Bélgica, Cuba, España, entre otros)⁴⁷. Allí desplegaba un menú vasto de opciones que servirían para pensar a posteriori la mejor manera de armar la repartición en Argentina.

⁴⁶ Aunque el modelo de crecimiento económico y productivo en los años '20 continuó basándose en el sector agropecuario, la prosperidad de estos años ha sido asociada también con el establecimiento de numerosas empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas, que proporcionaron parte importante de la base industrial sobre la que se operaría una nueva y distinta expansión del sector manufacturero en la segunda mitad de la siguiente década, una vez iniciada la recuperación económica. La verificación de una mayor diversificación de la estructura productiva en los '20 podía tener relación con la idea de agrupar los problemas del Trabajo con los de Comercio e Industria, aunque habría que pensar si eso no colocaba al trabajo rural en un punto ciego. Para profundizar sobre aspectos económicos de ese período, ver por ejemplo: Javier VILLANUEVA (1972), "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 47, pp. 451-476. También: Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH (2007), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé, cap. 2.

⁴⁷ Es imposible dar cuenta pormenorizadamente de todos estos casos, ya que son extensísimos. La nómina completa que incluye Bard en el proyecto contempla a Alemania, Austria, Canadá, Estonia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Rumania, Servia y Croacia, Suecia, Suiza, Checoslovaquia, Bélgica, Bulgaria, Cuba, España,

La abrumadora mayoría de los casos expuestos pertenecen a Europa, pero una especial atención mereció la consideración del proyecto de creación del Ministerio de Agricultura, Comercio, Trabajo y Previsión Social chileno (1921) por insertarse en la realidad latinoamericana y colocar como premisa rectora que el nuevo espacio debería dedicarse a “todo lo concerniente al vasto campo del mejoramiento de la condición material, económica, intelectual y moral del asalariado”⁴⁸. La inclusión de este proyecto en la fundamentación habla de la necesidad de demostrar la incorporación de América Latina a la corriente de aparición de agencias especializadas en temas laborales y sociales, influenciada tanto por la alta exposición pública de los problemas sociales tras la Gran Guerra de 1914-1918 como por la expansión de las actividades de la OIT. Bard sostenía en un pasaje de su argumentación:

“En condiciones normales, el ministerio de trabajo es un órgano de gobierno para los asuntos del trabajo. En el período que ha seguido a la guerra, estos asuntos son de una importancia superior a los que se desarrollan en tiempos normales: los problemas de la desocupación, los de la organización del trabajo y de su productividad, son actualmente los

Holanda, Australia, Dinamarca, India, Luxemburgo y Chile. Para cada uno, expone en detalle la organización interna y sus funciones y competencias exclusivas. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1924), 17ª reunión – 5ª sesión ordinaria, pp. 315-364.

⁴⁸ En: *ibídem*, p. 356. El primer gobierno de Arturo Alessandri en Chile (1920-1924) se caracterizó por un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y la mayoría conservadora en el Parlamento, que trababa tanto numerosas iniciativas para fortalecer al primero como vastos proyectos de legislación social que incluyeron la elaboración de un Código de Trabajo. Ver: Juan Carlos YAÑEZ ANDRADE (2000), “Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925): hacia una legislación social universal”, *Revista de Estudios histórico-jurídicos*, [online]. N° 22 [citado 2014-01-04], pp. 317-332. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552000002200014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0716-5455. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552000002200014>. El contraste entre Argentina y Chile en los años ‘20 en relación con el avance de la legislación laboral y del ingreso de los temas del trabajo en la agenda nacional de la mano de un fortalecimiento de la relación con la OIT es interesante. Albert Thomas, director de la OIT, hizo una gira por Sudamérica en 1925. Visitó Brasil, Uruguay, Chile y Argentina. En el reporte donde condensaba sus impresiones, enfatizaba la enorme colaboración y participación de Argentina en la Organización, que incluía tener un asiento en el cuerpo que gobernaba la OIT. No obstante, las ratificaciones de las convenciones aprobadas se demoraban aquí, mientras que en Chile, Alessandri aprovecharía la visita de Thomas para firmar decretos de ratificación de algunas convenciones, ante la dilación de su tratamiento parlamentario. También Chile ya contaba para ese entonces con un Ministerio de Higiene y Trabajo. Ver: “The Visit to South America of the Director of the International Labour Office”, *International Labour Review* (1925), vol. XII, n° 6, pp.757-775. Agradezco a Thomas Maier del Institute of Americas/UCL el acceso a esta información.

problemas fundamentales de la economía de cada pueblo, y la suerte de cada país depende del modo y del género de solución que se aplican a estos problemas.⁴⁹”

No sería sino hasta la siguiente guerra que Argentina acusaría recibo de estas lecciones.

La crisis de 1930 representó una cesura en tanto y en cuanto viejas certezas se resquebrajarían ostensiblemente durante la década que inauguraba: el deterioro de los términos de intercambio pondría en tela de juicio las fuentes del crecimiento agroexportador que había aprovechado la Argentina durante varias décadas y las alianzas partidarias oscilarían frente a la irrupción de las Fuerzas Armadas en el entramado estatal y el retorno del fraude electoral. El desempleo arreció como un nuevo fenómeno, llegando a trepar al 28%⁵⁰. Los debates en torno al rol del Estado estuvieron a la orden del día. Así lo corrobora una rápida recorrida por los índices de la *Revista de Economía Argentina (REA)*, la publicación del influyente ingeniero Alejandro Bunge que contaba con la colaboración de importantes expertos y políticos de su época, donde se debatieron temas que iban desde las estrategias de desarrollo posibles, el papel del mercado interno como opción frente a la economía abierta y la intervención estatal en lo económico y social⁵¹. En efecto, las secuelas de la Gran Depresión dejaron como saldo - aquí como en otras naciones- una mayor presencia del sector público para controlar los efectos de la desestructuración de las relaciones comerciales⁵².

⁴⁹ En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1924), 17ª reunión – 5ª sesión ordinaria, p. 343.

⁵⁰ Se trata de cuestiones que exceden el foco de esta tesis, pero existe una amplia bibliografía sobre las transformaciones económicas y políticas de los años '30. Sólo por mencionar algunas: Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH (2007), *op. cit.*, cap. 3; Tulio HALPERIN DONGHI (2003), *La Argentina y la tormenta del mundo: ideas e ideologías entre 1930 y 1945*, Bs. As., Siglo XXI; Arturo O'CONNELL (1984), “La Argentina en la depresión. Los problemas de una economía abierta”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, pp. 479-514; Alain ROUQUIÉ (1981), *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Vol. 1, Bs. As., Emecé; Loris ZANATTA (1996), *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943*, Bs. As., UNQUI.

⁵¹ Para profundizar sobre la REA y la figura de Bunge, ver: Jimena CARAVACA (2011), *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina. 1870-1935*, Bs. As., Sudamericana, cap. 2 y 3; Hernán GONZÁLEZ BOLLO (2012), *La teodicea estadística de Alejandro E. Bunge (1880-1943)*, Buenos Aires, Imago Mundi-Fundación UCA; Juan José LLACH (1985), “Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino”, en Id. (selección e introducción), *La Argentina que no fue. Tomo I*, Bs. As., Ediciones del IDES, pp. 9-38.

⁵² El gobierno de facto de Uriburu abandonó el patrón oro, implantó el control de cambios y reformó el arancel aduanero. Entre 1928 y 1937 se crearon veintitrés comisiones y juntas nacionales reguladoras para

La preocupación por la falta de coordinación del impulso y contralor de la legislación obrera también se hizo presente en este contexto y quedó evidenciada en la organización del Primer Congreso Nacional del Trabajo, en marzo de 1931, por parte del DNT. Se trató de un evento de importante repercusión en la prensa y que logró llevar la discusión de algunos problemas del trabajo desde los ámbitos profesionales y de gestión hacia la esfera pública⁵³.

El primer punto a tratar en el orden del día del Congreso fue el del estudio de la organización de los departamentos provinciales de trabajo y el de las ventajas que representaría la creación de un Ministerio de Trabajo. La comisión encargada de estos temas, encabezada por el presidente del DNT Eduardo Maglione, consideró que era indispensable la creación de un Ministerio Nacional de Trabajo que tuviera a su cargo todas las funciones del DNT y de otros organismos dispersos así como remarcó la necesidad de aconsejar a las provincias que crearan reparticiones equivalentes. Si bien el texto de las conclusiones del Congreso se mostraba respetuoso de la organización federal de la Nación y de la autonomía de las provincias en materia de legislación laboral, dejaba claro que la más eficiente aplicación de las leyes obreras requería que fueran dictadas por el Congreso Nacional contemplando situaciones generales que pudieran ser ajustadas en su reglamentación por parte de las autoridades encargadas de aplicarlas⁵⁴. La idea de que era hora de avanzar sobre la unidad legal y procedimental en lo referido al trabajo en todo el territorio, flotaba en el espíritu del evento.

Andando la década, la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación en 1935, mostraba la otra cara del trabajo: la de quienes no lo tenían. El desempleo era visto como antesala de la vagancia y la mendicidad, de modo que más allá de los objetivos de reubicación de mano de obra y de asistencia inmediata al desempleado que

la producción, muchas de ellas en colaboración con entidades privadas, de las cuales solamente cuatro eran consideradas permanentes. En 1935 se creó el Banco Central, organismo decisivo para la intervención monetaria y financiera. Estas medidas se catalogaban en la época como de “intervencionismo defensivo”, concepto que subrayaba los límites que aún pesaban sobre la dimensión y el tipo de intervención estatal aceptada por entonces. Ver: Claudio BELINI y Marcelo ROUGIER (2008), *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*, Bs. As., Manantial, pp. 24-26.

⁵³ Ver: Mariela RUBINZAL (2012), *op. cit.* p. 104.

⁵⁴ Ver Memoria completa en: “Primer Congreso Nacional del Trabajo”, *Boletín del Museo Social Argentino* (1931), año XIX, Entregas 106-108, pp. 129-157.

tendría el organismo, latía allí una fuerte premisa de control social ante la crisis económica⁵⁵.

Pese a la creciente presencia de estos debates en el período, la organización del Poder Ejecutivo continuaba rigiéndose por la Ley 3.727⁵⁶. En 1935, representantes del socialismo buscaron elevar ante la Cámara Baja la idea de reorganizar los ocho ministerios nacionales, permitiendo la aparición de un Ministerio de Trabajo, Obras Públicas y Asistencia Social con una subsecretaría especial de Trabajo y Asistencia Social encargada de los siguientes temas: contrato de trabajo; accidentes de trabajo; higiene, seguridad y conflictos del trabajo; contralor del cumplimiento de la legislación laboral; investigaciones sobre presupuesto obrero para fijación de salarios mínimos para trabajadores estatales y de servicios y, finalmente, obras públicas y cuestiones asistenciales y previsionales⁵⁷. Se estipulaba la absorción de los Departamentos Nacionales de Trabajo e Higiene, asilos y hospitales regionales, subsidios a la asistencia privada y cajas de jubilaciones existentes⁵⁸.

La propia experiencia administrativa acumulada y la información respecto de la gestión ministerial avanzada en otras naciones hacían posible, según los autores del proyecto, reacomodar el organigrama local en armonía con nuevos intereses colectivos, que debían ser encuadrados de manera orgánica, seria y permanente. Los diputados firmantes resaltaban que ya había un cierto consenso sobre la necesidad de racionalizar la administración pública:

“... sobre muchos de los puntos que nos ocupan, la opinión pública ha sido (...) ilustrada con una elevada prédica periodística y con iniciativas

⁵⁵ Ver: Noemí M. GIRBAL BLACHA (2003), “La Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en la Argentina de los años treinta”, *Estudios del Trabajo*, n° 25, ASET, pp. 25-53 e Id. (2010), “Intereses rurales y agroindustriales en la Argentina (1910-1960). Representaciones históricas”, Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto Galinhas.

⁵⁶ Ver: *supra* nota 41.

⁵⁷ El proyecto también contemplaba la creación de subsecretarías dentro de los ministerios, que agruparan y facilitarían el despacho de asuntos afines con el apoyo de comisiones técnicas y cuerpos consultivos *ad honorem*. Los diputados firmantes eran Juan Antonio Solari, José Rozas, Manuel Palacín, Nicolás Repetto, Silvio L. Ruggeri, Américo Ghioldi, Manuel V. Besasso, Francisco Pérez Leirós, Angel M. Giménez y Alejandro Castiñeiras. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1935), 23ª reunión – 22ª sesión ordinaria, pp. 732-753.

⁵⁸ Ver: *ibídem*, p. 745.

y sugerencias provenientes de estudiosos e instituciones sin distinción de militancia política, que en esos asuntos no puede hacer sino el propósito de dar a la administración pública una organización racionalizada, económica y conveniente que la haga servir las necesidades e intereses de la colectividad.⁵⁹»

En cuanto a los asuntos del trabajo, se señalaba que en respuesta al crecimiento de la industria en todo el mundo, la obra de reglamentación y protección laboral había justificado la creación de servicios e instituciones especializadas que habían ido creciendo y modificándose conforme a etapas sucesivas. Si primero se habían creado oficinas encargadas de elaborar encuestas y estadísticas para el conocimiento de los problemas del trabajo y la posterior elaboración de legislación adecuada, la tendencia siguiente había sido la de impulsar organismos a cargo de la legislación y de su aplicación, en general en combinación con la gestión de asuntos económicos de industria y comercio en una misma institución. La última fase era la de favorecer la existencia de ministerios de trabajo exclusivamente consagrados a temas obreros y sociales. En América Latina sólo Cuba y Chile contaban con ese tipo de agencia por entonces, mientras que Argentina todavía no había salido de la primera etapa⁶⁰.

Al no obtener despacho en la Comisión a cargo, el diputado Solari creyó oportuno ingresar el proyecto nuevamente en 1939, aduciendo la urgencia de una propuesta orgánica para encarar el problema de la reorganización del Ejecutivo y lo erróneo de enmendarlo mediante resoluciones aisladas⁶¹. No corrió mejor suerte que la primera vez.

⁵⁹ En: *ibídem*, p. 746.

⁶⁰ Ver: *ibídem*, p. 751. Para la fecha, Brasil contaba con un Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio creado por Vargas en noviembre de 1930, de modo que se encontraba en lo que los diputados calificaban como ‘segunda fase’ en la evolución de las instituciones del trabajo. Llama la atención que, más allá de posibles diferencias ideológicas, no haya menciones al caso brasileño en el proyecto. El *Boletín del Trabajo*, publicación que trataremos más adelante, evaluaba la cuestión en estos términos: “El Ministerio de Trabajo, que tarda en llegar en la Argentina, existe hasta en países menos evolucionados (...) en materia de legislación obrera. (...) No incurriremos en la exageración de afirmar que la revolución brasileña ha definido su sentido con la creación del ministerio de trabajo, pero evidentemente la iniciativa del Doctor Getulio Vargas presenta al Brasil como una nación que concede a las cuestiones del capital y el trabajo atención preferente”. En: “Creación del Ministerio del Trabajo en Brasil”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año VIII, enero 1931, p. 27.

⁶¹ Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1939), 27ª reunión – 25ª sesión ordinaria, pp. 731-745.

Tras la reunión de la Conferencia Nacional de Coordinación del Trabajo en Mendoza durante el mes de marzo, el año 1939 veía el último intento impulsado desde el Legislativo para llevar a Trabajo hacia otro status administrativo. Durante aquella Conferencia, el presidente de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, Eduardo Crespo, había considerado que la desocupación no era un problema estructural de la Argentina, aunque la mala coordinación del trabajo sí existía y debía evitarse⁶². Más allá de los signos ideológicos y de los intereses en juego, los diagnósticos expertos coincidían en que había problemas de coordinación y de ineficacia de las herramientas estatales frente al trabajo.

Fue así que los diputados Juan Arias Uriburu, Mario Busignani y Fenelón Quintana apuntaron en su proyecto a una opción más directa y resolutive, que consistía en crear una subsecretaría de Trabajo y Asistencia Social especial dentro del Ministerio del Interior, para que manejara todo lo vinculado con legislación del trabajo, salud y asistencia, ante lo que creían la “inconveniencia de reformar la Constitución” y la improbabilidad de que se llegara a un acuerdo sobre la necesidad de una reestructuración ministerial integral⁶³.

La yuxtaposición de leyes nacionales y provinciales sobre temas laborales, así como la existencia de normas derivadas de los Códigos Civil y Comercial que afectaban al mundo del trabajo, sumado a la falta de unidad en la aplicación y control de las mismas generaban un estado de verdadera anarquía y confusión. Lo mismo se aplicaba para las tareas de investigación social que, viabilizadas desde el DNT, para recopilar información provincial debían sortear un mecanismo que incluía recurrir al Ministerio del Interior para que éste, dirigiéndose a los gobernadores provinciales, obtuviera la colaboración de las agencias laborales respectivas. La subsecretaría se ofrecía, según Arias Uriburu, como una posibilidad inmediata y tangible mediante la cual gestar una centralización de tareas que facilitara la futura creación de un Ministerio de Trabajo y Asistencia Social. En vísperas de la segunda conflagración mundial y ante el avance de las derechas, creía

⁶² Ver: Noemí M. GIRBAL BLACHA (2010), *op. cit.*

⁶³ Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1939), 4ª reunión – 2ª sesión ordinaria, pp. 108-109. Busignani y Quintana pertenecían a una fuerza del espectro conservador, el Partido Popular de Jujuy.

necesario prevenir que “otras naciones tan cultas como la nuestra, tan liberales en sus legislaciones como la nuestra también, han sentido esta necesidad...”⁶⁴.

El comienzo de la Segunda Guerra y la preocupación por sus consecuencias para nuestro país cooperó en afirmar un clima intelectual entre los hombres de estado y los profesionales que, gestado al calor de los efectos de la crisis y de los cambios productivos de los años ‘30, afianzó la legitimidad del accionar estatal en diversas esferas de intervención, entre las que se contó también la del Trabajo⁶⁵. Pero ya no fue entonces el Poder Legislativo el que hizo carne la ampliación del área de Trabajo, sino el propio Ejecutivo.

2.2. Los intereses de las organizaciones de los trabajadores y de la patronal frente a los problemas del trabajo en el preludio de la creación de la STyP

Si en el apartado anterior desplegamos el modo en que algunos testigos y actores del funcionamiento estatal apuntaron al fortalecimiento del Ejecutivo en el tratamiento de los temas del trabajo y de las relaciones entre éste y el capital, aquí deseamos trazar unas líneas sobre las posiciones que expresaron estos últimos a través de algunas de sus organizaciones. El objetivo es virar levemente desde los aspectos más bien institucionales que encerraba la transformación del Estado hacia una mirada que recupere los intereses sociales en tensión frente a ella, dado que justamente es la absorción y control de estas tensiones por parte del aparato estatal uno de los motores de sus reajustes organizativos.

Se trata, entonces, de pasar revista a algunos posicionamientos públicos de la Unión Industrial Argentina (UIA), la Asociación Nacional del Comercio, la Industria y la Producción (A.N. del C.I. y P.) y la Confederación Nacional del Trabajo (CGT) en su carácter de organizaciones representativas de ciertos intereses, sin pretender extraer de ello conclusiones sobre posicionamientos de clase que exceden los alcances de este

⁶⁴ En: *ibídem*, p. 109.

⁶⁵ Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *op. cit.*, Introducción; Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, Introducción.

trabajo, fundamentalmente por la imposibilidad de asimilar directamente las posturas de algunas organizaciones a las del espectro completo de la clase social a la que pertenecen. Más bien la intención es sondear algunos planteos de estas entidades tanto en relación con la actuación del DNT como en cuanto a pedidos o señalamientos al poder público respecto de las novedades que ameritaba o no incorporar en el abordaje de los problemas del trabajo⁶⁶. Nos valemos para ello de sus publicaciones: los *Anales de la UIA*⁶⁷, el *Boletín del Trabajo* y el *Periódico de la CGT*, respectivamente.

Nos centramos en los años anteriores a la creación de la STyP, especialmente a partir de 1937-1938 por varias razones. Durante esos años se apreció una nueva recesión mundial que frenó la recuperación económica que se había dado entre 1934 y 1937 y que empalmó luego con los temores respecto del impacto que tendría aquí la Segunda Guerra. En ese escenario, y después de haberse asistido a una mayor intervención del Estado durante los primeros años de la crisis así como a un importante crecimiento industrial, en las publicaciones se hicieron notorias distintas objeciones y reclamos que buscaban algún tipo de respuesta estatal⁶⁸. Apuntarlas contribuye a comprender tanto la percepción del papel que estaba desempeñando el DNT como a conocer las demandas que articulaban algunos sectores de empresarios y trabajadores en la antesala del intenso período de transformaciones del Estado que se dio entre 1943 y 1946.

La UIA fue hasta el final de la Segunda Guerra la organización por antonomasia de los empresarios industriales. Con más de cincuenta años de historia, llegó a reunir hacia 1946 unas 90 cámaras que en su mayoría estaban compuestas por grandes establecimientos. Las grandes y medianas empresas textiles de capital nacional y de

⁶⁶ En este sentido, tampoco queremos analizar la conflictividad laboral de la época ni las opiniones generales respecto de la política económica del gobierno de turno, sino precisar en qué medida y de qué forma esperaban la intervención del Estado en temas como los conflictos laborales, la legislación protectora del trabajo, etc. con mayor atención a su opinión sobre si se necesitaba jerarquizar el área de Trabajo.

⁶⁷ En realidad, la revista tuvo distintas denominaciones. Desde 1940, se llamó *Argentina Fabril* y desde 1944, *Revista de la Unión Industrial Argentina*.

⁶⁸ En 1939, el sector industrial argentino era un 35% mayor que en 1930 y había alcanzado en importancia -en cuanto a su participación en la producción- a las actividades agropecuarias, acicateado por el derrumbe del comercio exterior al despuntar la crisis mundial y el desarrollo de la industrialización sustitutiva. Sobre todo a partir de 1935, se multiplicaron los establecimientos industriales y la ocupación. Ver: Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH (2007), *op. cit.*, pp. 139-142; Javier LINDEMBOIM (1976), "El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930-1946", *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 62, pp. 163-201.

alimentos y bebidas ocuparon lugares privilegiados en su Junta Ejecutiva durante los años '30, junto con la rama metalúrgica conectada con el capital extranjero⁶⁹.

En relación con el sector asalariado y la legislación social, la preocupación que recorre ostensiblemente el órgano de la UIA en este período, es la de que se aclarase legislativamente que la ley 11.729 (1934) por la que se reformaban los artículos 154 a 160 del Código de Comercio, sólo alcanzaba a los empleados de comercio y no a los obreros industriales, como venía sentando alguna jurisprudencia⁷⁰. Esta ley que garantizaba derechos como la indemnización por despido sin preaviso, vacaciones pagas y licencia médica con goce de sueldo según antigüedad, entre otras cuestiones, generó una importante arbitrariedad interpretativa entre los jueces y, por tanto, un factor de imprevisibilidad en la regulación del trabajo, que perturbaba a los empresarios industriales aún cuando estaban en mejores condiciones de absorberla que los asalariados.

Se pueden observar actitudes igualmente poco favorables ante distintos proyectos de leyes sociales llevados al Poder Legislativo. En cada ocasión, la estrategia de la UIA era mostrarse suspicaz respecto de esas iniciativas aisladas bajo el argumento de que no se oponía a los avances en la protección del trabajador, pero sí a la acumulación de leyes y disposiciones dispersas y contradictorias. En su lugar, debía impulsarse un Código de Trabajo que regulara de manera integral las relaciones obrero-patronales, contemplando temas como el salario mínimo fijado por comisiones paritarias por industria y región presididas por un funcionario público, la agremiación patronal y obrera en entidades responsables, la existencia de tribunales arbitrales para evitar huelgas y *lock-outs* y el

⁶⁹ Según Lindemboim, la UIA acompañó, en cuanto a su composición, la expansión industrial de los años '30, incluyendo en su seno las contradicciones del proceso de sustitución de importaciones que por un lado fortalecía a los capitales más concentrados a la vez que permitía el surgimiento de sectores menores que peleaban por hacerse visibles, pese a que lograron menor representación en los órganos de dirección de la entidad. Ver: Javier LINDEMBOIM (1976), *op. cit.*, pp.169-170.

⁷⁰ El texto de la ley se encabezaba con la expresión "*Los empleados de comercio –factores dependientes, viajantes, encargados u obreros que realizan tareas inherentes al comercio- ...*". La inclusión del término 'obreros' habilitó su interpretación extendida a las tareas industriales. Según Schjolden, mientras que en Capital Federal primaba la tendencia a incluir a los obreros industriales en los alcances de la ley 11.729, en juzgados de otras partes del país sucedía lo contrario. Ello generaba una aplicación legal inconsistente y arbitraria y se debía a que la ley se había incorporado directamente al Código de Comercio en vez de ser promulgada como una ley especial, lo que hubiera permitido que su contenido específico e interpretación se enmarcaran mediante un decreto reglamentario. Ver: Line SHJOLDEN, *op. cit.*, cap. 5. Sobre todo los números de los *Anales de la UIA* de los años 1938 y 1939 están plagados de menciones a este conflicto.

establecimiento de un seguro para la incapacidad, la desocupación, la vejez y la muerte⁷¹. Esto contribuiría al objetivo de la organización “preocupada por rodear a nuestra vida económica de las mayores garantías de tranquilidad, como factor indispensable para el progreso nacional...⁷²”

La firmeza de la UIA en cuanto a la opción de codificar las leyes del trabajo resulta sugerente en tanto y en cuanto esto constituía un largo debate en nuestro país entre los especialistas en Derecho del Trabajo de primera línea, desde comienzos del siglo XX. Pese a que varias naciones latinoamericanas habían tomado la senda del ordenamiento de sus leyes obreras durante los años ‘30⁷³, todavía en 1942 una figura de la trayectoria del Director del Instituto del Trabajo de la Universidad Nacional de Córdoba, Dardo Rietti, continuaba escéptico sobre la conveniencia de la codificación, manifestando que se precisaba “un ordenamiento armónico, metodizado, pero no con el criterio absoluto y rígido de un código. Y debemos aclarar esta posición nuestra, frente a la opinión general de un código del trabajo. En principio lo estimamos útil, (...). Pero no oportuno.⁷⁴” Su propuesta era que cada provincia iniciara una labor de coordinación para forjar una Ley General del Trabajo en su jurisdicción. En cualquier caso, lo cierto era que todas las tentativas de aprobar un Código del Trabajo habían sido igualmente rechazadas en el Congreso y el debate académico también estaba bien lejos de saldarse⁷⁵. De este modo,

⁷¹ Ver por ejemplo: “La implantación del salario mínimo en todo el país es una aspiración de la UIA. A propósito de un proyecto del Poder Ejecutivo”, *Argentina Fabril*, Año L, n° 824, agosto 1937, p. 3. Aquí se reiteraba el pedido de organizar una comisión especial integrada por funcionarios, jurisperitos y representantes patronales y obreros para redactar un anteproyecto de Código del Trabajo. También: “Deben ser estudiadas con detenimiento las innovaciones en la legislación del trabajo. Necesidad del Código de Trabajo”, *Argentina Fabril*, Año LI, n° 829, enero 1938, p. 3. En la misma dirección se volcó la opinión de la UIA en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1938, a través del delegado patronal Ernesto Herbin, miembro de la Junta Ejecutiva: “El Sr. Ernesto L. Herbin llevó al seno de la Conferencia del Trabajo el pensamiento de la UIA”; *Argentina Fabril*, Año LI, n° 834, junio 1938, pp. 4-6.

⁷² En: “Deben ser estudiadas con detenimiento las innovaciones...”, *op. cit.*

⁷³ México y Chile sancionaron su Código en 1931; Venezuela en 1936, con su Ley del Trabajo; Ecuador, en 1938; Bolivia, en 1939 y Brasil lo haría en 1943 con la Consolidación de las Leyes del Trabajo. Ver: Mariano TISSEMBAUM (1944), *op. cit.*, p. 213.

⁷⁴ En: Dardo RIETTI (1942), “Criterios para una sistematización de las leyes del trabajo”, *Derecho del Trabajo*, vol. 2. pp. 241-244. Hacia 1942, Rietti era director del Instituto del Trabajo de la Universidad Nacional de Córdoba. Para ampliar información sobre su trayectoria, ver: María Belén PORTELLI (2012), “Itinerario de un experto. Dardo Rietti, el derecho del trabajo y el proceso de construcción de las políticas laborales. Córdoba, 1920-1931”, *Cuadernos del CIESAL*, año 9, n° 11, pp. 107-129.

⁷⁵ Los proyectos de Código del Trabajo elaborados en nuestro país fueron: el de 1921, del Poder Ejecutivo, elaborado por Alejandro Unsaín; el de 1928, de Diego Luis Molinari, presentado ante el Senado de la Nación; el de 1933, nuevamente del Poder Ejecutivo, elaborado por Carlos Saavedra Lamas y

cabría pensar si la UIA ofrecía su respaldo a sabiendas de que cualquier materialización del Código no era realmente posible en un horizonte inmediato.

La incomodidad que la UIA mostraba respecto de la acción legislativa, apenas sí llegaba a tener compensación en cuanto a la atención que –sostenía– le dispensaba el Poder Ejecutivo. En octubre de 1937 se crearon en el seno del Ministerio de Agricultura dos Direcciones Generales de Agricultura y Ganadería y de Industrias y Comercio de la Producción, que fueron interpretadas por la UIA como un primer paso hacia la creación de un Ministerio de Industrias y otro de Trabajo, que se consideraban de máxima necesidad junto con una reforma constitucional que permitiera su existencia⁷⁶. La UIA abrazaba esta transformación como un signo de que el Estado empezaba lentamente a reconocer la importancia del desarrollo industrial, a partir de los resultados arrojados por el censo industrial para cuya concreción la organización empresarial había hecho un importante lobby durante los años 1933 y 1934⁷⁷.

La A.N. del C.I. y P., por contraste, fue una entidad más tardía y de menor envergadura creada a fines de los años '20 por una serie de empresarios industriales que, a partir de un nucleamiento inicial en torno a la Bolsa de Comercio, creyeron necesario establecer una “institución que se preocupe de defender ampliamente sus intereses y de solucionar múltiples cuestiones que a diario se le presentan, defensa que debe hacerse con toda energía y eficacia para encausar todas estas cuestiones dentro de un orden de perfecta legalidad y sin distinción de gremios, ni de patronos, ni obreros⁷⁸”.

Aunque la historiografía parece no haberse volcado de lleno al estudio de este agrupamiento, lo tomamos en cuenta fundamentalmente por la riqueza y permanencia

finalmente, en 1939, un anteproyecto de una Comisión Especial redactora del Código del Trabajo de la Cámara de Diputados de la Nación, presidida por Juan Cafferata. Ver: Mariano TISSEMBAUM (1944), *op. cit.*, p. 214.

⁷⁶ Ver: “Se ha dado el primer paso hacia el Ministerio de Industrias”, *Argentina Fabril*, Año L, n° 827, noviembre 1937, p. 3.

⁷⁷ Recién en mayo de 1937 se fueron dando a conocer los resultados provisorios del censo industrial, cuya realización fue aprobada legislativamente a fines de 1934.

⁷⁸ Pese a los intentos por rastrear la entidad tanto mediante la consulta bibliográfica como entre especialistas del período y temas afines, la A.N. del C.I. y P. parece ser un tema aún vacante en la historiografía. Según información que figura en su *Boletín del Trabajo* su origen data de 1927, aunque el *Boletín* en sí mismo parece haber comenzado a publicarse en torno a 1923. El Presidente del primer Directorio fue Ángel Bracerías Haedo, un importante empresario textil nacido en Uruguay y radicado en Buenos Aires en su juventud. Ver: “Los fines y propósitos a que obedece la creación de la A.N. del C.I. y P. – Del Acta de Iniciación”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año VII, octubre 1930, p. 21.

que tuvo la publicación asociada con él: el *Boletín del Trabajo*. Aunque había allí espacio para temas de interés económico directo para la A.N. del C.I. y P., la peculiaridad de la publicación reside en que concentraba y divulgaba informaciones oficiales sobre regulaciones y leyes del trabajo, tanto del nivel nacional como provincial, contando para ello con la cooperación del DNT, de numerosos departamentos provinciales y de prestigiosos abogados. La prédica constante en torno al orden y la legalidad de las cuestiones del trabajo la hace un material interesante para los temas que estamos desarrollando aquí, sobre todo considerando que es una iniciativa que parte de un grupo afín a industriales y comerciantes con posiciones mercadointernistas⁷⁹.

Durante los años considerados, el *Boletín del Trabajo* se mostró muy atento a la actuación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio del varguismo en Brasil. Mantuvo correspondencias informándose de las novedades allí y Waldemar Falcao, cuarto ministro de la cartera, fue tapa de la publicación luego de presidir la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra en 1938⁸⁰. Desde sus páginas también se siguieron con atención los cambios de dirección y las novedades del DNT, reproduciéndose artículos y conferencias de su personal y de especialistas en temas laborales, al mismo tiempo que se bregó tanto por la sanción de un Código de Trabajo como, especialmente, por la creación de un Ministerio.

En la víspera de las elecciones legislativas de 1940 y lamentando la indiferencia del Poder Legislativo en estas cuestiones, el colaborador Enrique Freigeiro manifestaba:

“Crear el Ministerio del Trabajo es algo que no creo escapará al ilustrado criterio de nuestras autoridades. Quizás lo hayan pensado mucho tiempo atrás y mucho antes que yo. El caso es que de acuerdo al desarrollo de los

⁷⁹ Era una publicación comercial que incluso buscaba atraer anunciantes entre casas industriales definiéndose como “la que más y mejor se preocupa de las leyes obreras”. Su director, el periodista Juan Carlos Cadelago, manifestaba: “Nuestra revista ha sabido elegir su posición prestando apoyo al orden, indicando la conveniencia de que la colectividad nacional se resuelva a sí misma, mediante el consumo de los productos del país. A lo largo de la ruta hemos trabajado (...) por la ‘conciliación en la legalidad’...” En: Juan Carlos CADELAGO (1931), “En la ruta. Un año más de vida”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año VIII, enero 1931, p. 5.

⁸⁰ Ver: *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XV, septiembre 1938.

problemas de legislación del trabajo en todo el país, hacen que cada vez sea más imperiosa la necesidad de crear esa nueva secretaría de Estado.⁸¹»

Al año siguiente, reiteraba el pedido de manera más extensa, fundamentando la insuficiencia del DNT para controlar la aplicación de la legislación del trabajo en virtud del desarrollo comercial e industrial del país en los últimos tiempos. Ello generaba

“... problemas que se presentan diariamente al empleado u obrero y al empleador, que por mejor voluntad que haya de parte del Ministerio del Interior, (...), no puede prestar toda la atención que ellos merecen, por cuanto son muchas las ramas que dependen del ministerio aludido. Es menester crear el Ministerio del Trabajo, para así encontrar directamente los medios de legislación más apropiados y poderlos aplicar en la manera que la técnica lo exija. El comercio y la industria argentina se hallan en plena evolución y de ahí que surjan día a día inconvenientes que a la vez provocan animosidad de parte de los empleados u obreros con sus patrones o viceversa, son escollos que ponen una traba para el progreso del país...⁸²»

Además de una notoria preocupación por la armonización de los intereses del capital y el trabajo, Freigeiro también apuntaba la necesidad de centralizar la gestión de los problemas del trabajo en el Estado Nacional, que debería pasar a ser el principal responsable de la protección del trabajador. Respecto de ello señalaba que los departamentos provinciales deberían pasar a depender del futuro Ministerio del Trabajo, con la derogación de todas las disposiciones provinciales en la materia, estableciéndose así la primacía de la legislación nacional en todo el territorio. El fortalecimiento del

⁸¹ En: Enrique FREIGEIRO (1940), “Debe crearse el Ministerio del Trabajo”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XVI, marzo 1940, p. 16.

⁸² En: Enrique FREIGEIRO (1941), “El adelanto de nuestro comercio e industria hace indispensable la creación del Ministerio del Trabajo. Es esta otra reforma constitucional”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XVII, p. 19.

Estado Nacional en este rubro debería corresponderse con una profundización de la labor legislativa:

“Al crear el Ministerio del Trabajo se habrá llenado un vacío que en la medida del tiempo se hace mayor. Al realizarse la reforma constitucional que el caso exige, sería oportuno dotar al país de leyes (...) que completarían el armamento con que debería luchar el nuevo secretario de Estado.⁸³”

Crear una nueva institución y darle herramientas legales contundentes eran ideas bien presentes en esos años.

De la vereda de enfrente, la CGT se creó inmediatamente después del golpe de estado de Uriburu, como corolario del paulatino reemplazo de una visión revolucionaria de la acción obrera por una de orientación reformista⁸⁴. En los años siguientes, atravesó vaivenes organizativos en relación con la influencia y tensiones entre sindicalistas y socialistas en su dirección. En 1935, este conflicto alcanzó un punto álgido cuando los delegados de la Unión Ferroviaria (UF), La Fraternidad (LF), la Confederación General de Empleados de Comercio (CGEC), la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión de Obreros y Empleados Municipales (UOEM) –que, por su cantidad de afiliados y por los sectores del trabajo que involucraban, eran sindicatos de un peso determinante- declararon la caducidad del mandato de las autoridades de la CGT, conformando una Junta Provisoria que convocó a un congreso constituyente⁸⁵. Con este movimiento, los socialistas desplazaron a los sindicalistas del control de la central obrera. Más allá de las orientaciones ideológicas que predominaran, que además requieren de importantes matices en los alineamientos, la CGT forjó a lo largo de este

⁸³ En: *ibídem*, p. 21.

⁸⁴ Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, p. 30.

⁸⁵ Ver: Miguel MURMIS y Juan Carlos PORTANTIERO (2011), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 141.

decenio un accionar que demostraba la organización alcanzada por el movimiento obrero, apostando a alcanzar una interpelación creciente sobre los poderes públicos⁸⁶.

En el *Periódico de la CGT* vale detenerse en una constante observable durante el lapso aquí considerado, que es la actitud de la publicación hacia el desempeño del DNT que oscila entre el escepticismo y la crítica abierta⁸⁷. Como hemos señalado más arriba, la historiografía ha destacado el fortalecimiento del papel mediador de esta repartición, que andando la década de 1930 pasó de tener un tipo de intervención reactiva, que actuaba una vez declarada una medida de fuerza en algún sector, a una de carácter preventivo en conflictos colectivos. El DNT intentó participar ante el pedido de cualquiera de las partes en disputa, procurando sentarlas a la mesa de negociación y en muchos casos, logrando la firma de convenios que eran un indicador del acrecentamiento de las posturas negociadoras en la sociedad civil⁸⁸.

Sin embargo, aunque el DNT se transformó en un canal a través del cual los sindicatos podían presionar a los empleadores y esquivar una respuesta represiva de parte del Estado, se trataba de un ajuste pragmático de la actitud gubernamental ante el avance del sindicalismo y no de una reformulación de las bases de la política social⁸⁹. Efectivamente, las noticias sobre concertación de reuniones entre empresarios y representantes sindicales de distintos sectores se suceden en las páginas del periódico, pero también los casos en que la patronal se niega a asistir y las denuncias sobre la falta de cumplimiento de la legislación social en el país. La CGT recogía y centralizaba las inquietudes de sus sindicatos miembro e intentaba canalizarlas por el personal del DNT mediante entrevistas en las que se quejaban respecto de “la atención que se les dispensa

⁸⁶ Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, cap. 2 y Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), *op. cit.* y (1984), *op. cit.*

⁸⁷ En diálogo con las páginas de la revista de la UIA, también puede seguirse el historial de la tensión en torno a la reforma/derogación de la ley 11.729. La Confederación General de Empleados de Comercio (CGEC), al frente de la cual se encontraba Ángel Borlenghi, figura clave en los orígenes del peronismo, lideró la defensa de esta conquista mediante la refutación pública de los argumentos patronales en contra de la ley y la organización de distintas movilizaciones para presionar a los miembros del Congreso. Estas campañas, que alcanzaron un punto álgido en 1938, se unificaron con la lucha por la obtención de una ley para establecer una caja de jubilaciones y pensiones para el gremio. Ver: “Refuta la argumentación patronal contra la ley 11.729 la CGEC en el memorial entregado al Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación”, *Periódico de la CGT*, n.º 223, 29/07/1938, pp. 1-2. Para seguir esta lucha sectorial en detalle, ver: Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, cap. 6.

⁸⁸ Ver: *supra* pp. 42-46.

⁸⁹ Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 42-44.

(a las delegaciones obreras) y con relación al largo trámite que deben seguir las cuestiones entre capital y trabajo para que se les arbitre la solución que requieren⁹⁰”.

Que el DNT no contara con el poder de obligar a la patronal a llegar a un acuerdo con los trabajadores y que esto no fuera modificado por la vía institucional, era un enorme problema para su funcionamiento. Primeramente, la CGT lo atribuía a que “el patronaje” había comenzado a apartarse de la repartición a medida que pudo verificar que esta deseaba ser imparcial en sus decisiones:

“Y vemos hoy a esa gente (...) rehuir todo contacto con los departamentos del trabajo, tanto del Nacional como de los provinciales, cuando éstos los invitan a comparecer y enfrentarse con los obreros (...). Las crónicas del movimiento obrero en los últimos tiempos se reducen casi por entero a la denuncia diaria de esta contumacia patronal, anuladora del esfuerzo de los funcionarios interventores (...) y de los obreros para no llegar al paro de actividades...⁹¹”.

Así, la CGT acusaba a los propietarios de ser los verdaderos fomentadores de las huelgas, nunca acudiendo al DNT por sí mismos y resistiéndose a negociar una vez convocados. Llevando a los trabajadores al paro lograban desprestigiar a la institución, sacar el conflicto del espacio en que se intentaba darles paridad a las partes y transformar el reclamo en blanco de la represión policial. En este tipo de situaciones, se puede apreciar la manera en que el DNT se respaldaba a sí mismo como un actor que intervenía más o menos neutralmente en función del tipo de conocimientos del mundo del trabajo portados por sus integrantes.

Si inicialmente esta labor del DNT aparece bien conceptuada en el órgano de la CGT, conforme la resistencia patronal se robustece ante la autoridad pública, esta imagen se

⁹⁰ En: “Entrevista con el Presidente del Departamento Nacional del Trabajo”, *Periódico de la CGT*, n° 224, 5/08/1938, p. 6

⁹¹ En esta editorial se citaban como ejemplo de esa actitud patronal, la de los empresarios textiles y del calzado, que venían resistiéndose desde hacía meses a conformar comisiones reguladores de las condiciones del trabajo. Ver: “Cultivo patronal de la huelga”, *Periódico de la CGT*, n° 231, 23/09/1938, p. 1.

erosiona. Llega incluso a cuestionarse en primera plana la utilidad social de las estadísticas de la agencia, debido a “la insuficiencia de medios que para su utilización provechosa adolece esta repartición”. La intervención “científica” del Estado se deslegitima frente a un movimiento obrero que reclama nuevas y contundentes respuestas estatales⁹². La enumeración de casos de no cooperación empresaria acaba por derivar, de esta manera, en una evaluación condenatoria de los funcionarios del DNT:

“Por estos solos ejemplos vemos que la razón fundamental que dio nacimiento a esa dependencia, la cual fue hacer innecesarias las huelgas en los conflictos del trabajo por medio de su previsor y equilibrada mediación, se ha trastocado de tal forma que si esos conflictos no degeneran en huelga, o ésta se hace inminente, el DNT sólo por excepción tiene oportunidad de actuar en ellos con alguna eficacia.”

Y se preguntaban los redactores:

“¿Podrá seguir resignándose a esta función aleatoria? Porque si bien no se desconoce que esa repartición carece de medios compulsivos para hacer cumplir sus decisiones si una vez las toma, es preciso reconocer que desde esta limitación orgánica de que adolece, al carácter enteramente pasivo que hoy adopta, hay un margen de posibles acciones que los funcionarios abandonan, reagrandando con ello la incapacidad funcional de la oficina⁹³”.

⁹² Lobato y Suriano consideran que la actuación del DNT debe ser entendida en el marco de la construcción de formas de intervención científicas del Estado. En: Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), “Conclusión: del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo: conformación y metamorfosis de las instituciones laborales”, en Id. (comps.), *op. cit.*, pp. 335-345.

⁹³ En: “Males reparables en el D. N. del Trabajo”, *Periódico de la CGT*, n° 253, 24/02/1939, p. 1. El destacado es nuestro. Ver también, en esta línea, las críticas a la labor de la División de Estadística, encabezada por José Figuerola: “Estadísticas sin utilidad práctica”, *Periódico de la CGT*, n° 252, 17/02/1939, p. 1.

Si en esta editorial aludida, el DNT todavía presentaba “males reparables” a los ojos de la CGT, en la que le siguió se habló lisa y llanamente de una repartición “en retroceso”, cuestionando directamente a quien era por entonces su presidente, Emilio Pellet Lastra⁹⁴.

En 1939, la CGT acumuló otro desaire al no ser invitada a la Conferencia Nacional de la Desocupación, reunida en Mendoza, pese a que intentó recurrir al Ministro del Interior para que se reconociera el valor de su aporte y se la participara del evento⁹⁵. En el Congreso Ordinario de agosto de ese mismo año, la insistencia en el cumplimiento de las leyes del trabajo y la animosidad contra el DNT continuaron su escalada. Francisco Pérez Leirós trató a sus funcionarios de “legalistas extraordinarios” que hacían favores a la clase patronal, a la par que las resoluciones del Congreso pidieron la inclusión de todos los trabajadores en las leyes laborales vigentes; la aplicación de medidas coactivas a los que burlaran las leyes del trabajo; la introducción de sanciones penales para los funcionarios públicos que tolerasen la violación de las leyes y reglamentos laborales; la potestad de los departamentos Nacional y Provinciales del Trabajo sobre todas las localidades - sin injerencia de otras reparticiones - y la creación de delegaciones permanentes en los territorios nacionales, notablemente abandonados en cuanto al contralor laboral, entre otras cuestiones⁹⁶. Era un modo distinto de solicitar la jerarquización del área de Trabajo en el Estado, formulándola a partir de la enunciación de los medios para hacerla realidad en lugar de pedir un Ministerio de manera explícita.

Las denuncias sobre incumplimiento de las leyes y reticencia del capital se reiteran, combinadas con el tratamiento de los problemas de inflación y desabastecimiento de artículos de primera necesidad, puestos en primera plana por el desarrollo de la Segunda Guerra. En 1942, la Cámara de Diputados envió a la Comisión de Legislación del Trabajo un proyecto del socialista Pérez Leirós para aplicar multas a los funcionarios que pasaran por alto o que no se mostraran diligentes ante denuncias por infracciones de

⁹⁴ Ver: “Una repartición que retrocede”, *Periódico de la CGT*, n° 254, 3/03/1939, p. 1.

⁹⁵ El periódico se refería a la cuestión socarronamente, cuestionando la eficacia de la Junta encabezada por Eduardo Crespo: “Si aún en alguna parte aparecían desocupados, (la Junta) lo atribuyó a la carencia de una coordinación del trabajo. En alguna parte faltaban, si sobraban trabajadores en otra. Y así se redujo el problema a saber dónde es el sitio en que esos trabajadores son necesarios. Por lo pronto, la Junta no demostró en ningún momento poseer ese conocimiento...” Ver: “¿Habrà o no desocupación?” y “No estará presente la CGT en la Conferencia de Mendoza”, *Periódico de la CGT*, n° 257, 24/03/1939, p. 1.

⁹⁶ “Extensión y cumplimiento de la legislación del trabajo”, *Periódico de la CGT*, n° 277, 18/08/1939, p. 5.

las leyes del trabajo. Creía que eso ayudaría a evitar que “por negligencia, despreocupación, arbitrariedad, etc., no se cumplan las leyes del trabajo que tutelan los que sirven al Estado⁹⁷”. Según su opinión, las leyes del trabajo en la Argentina no estaban atrasadas, pero sí lo estaba un adecuado control porque “el Departamento Nacional del Trabajo, en lugar de ser un organismo que procede con criterio justiciero, *lo hace con criterio patronal*. De esta manera, nunca vamos a tener autoridades de aplicación de las leyes del trabajo...⁹⁸”. El concepto negativo volcado sobre el personal a cargo, se esparcía ya sobre la institución toda, considerando al capital como el beneficiario directo de los límites existentes en su volumen de gestión.

Aunque desde ángulos diferentes, y sólo atendiendo al mundo del trabajo urbano, el diagnóstico del amplio desborde que sufría el DNT era compartido. Para los empresarios de mayor peso, su falta de autoridad ejecutiva la tornaba una dependencia relativamente poco importante y eludible. La UIA, de hecho, no se aviene siquiera a cuestionarla directamente sino que su foco de atención está puesto más bien en frenar el avance de la legislación social. Sólo se incorpora la idea de crear un Ministerio de Trabajo si los temas de la Industria pueden alcanzar un status similar y coordinado en el organigrama del Estado. Para aquellos sectores, como el que parece encarnar la A.N. del C.I. y P., que buscaban una respuesta integral y disciplinadora del Ejecutivo en la aplicación de la legislación social vigente, el DNT debía ser reemplazado por un Ministerio de Trabajo como herramienta imprescindible para ordenar las relaciones de producción. El orden laboral y la uniformidad de reglas del juego para todos los competidores, resultaban claves en el desarrollo económico de la Argentina de entreguerras.

Los trabajadores, aún los que, como en el caso de la CGT, buscaban cada vez más la presencia y el respaldo del Estado en pro de obtener reformas en su calidad de trabajo y de vida, eran los que difundían las trabas cotidianas que experimentaban en sus intentos de negociación con el capital. Mostrando una animosidad en aumento hacia el DNT, acusaban en realidad la existencia de un Estado que iba quedando escaso de reacción

⁹⁷ En: “Por el fiel cumplimiento de la legislación del trabajo en las dependencias del Estado, provincias y municipios”, *Periódico de la CGT*, n° 439, 9/10/1942, p. 6 y ver también su continuación en el número siguiente-

⁹⁸ En: “Por el fiel cumplimiento de la legislación del trabajo en las dependencias del Estado, provincias y municipios”, *Periódico de la CGT*, n° 440, 16/10/1942, p. 6. El destacado es nuestro.

frente a los problemas del trabajo en el transcurso de la Segunda Guerra. En paralelo a estos requerimientos públicos formulados por la principal central de los trabajadores, se asistía a un proceso reivindicativo intenso desde 1939, por el que el movimiento obrero intentaba obtener mejoras apelando a la huelga a la vez que procuraba obligar al Estado a bajar a la palestra de manera más activa⁹⁹. Inmerso en una crisis de legitimidad política, este último no se reformaba a sí mismo, pese a que el peso de los problemas laborales venía siendo largamente señalado por actores de dentro y de fuera del aparato estatal, trascendiendo incluso las pertenencias partidarias e ideológicas.

⁹⁹ Los estudios de Murmis y Portantiero señalan el año 1942 como el punto máximo de cantidad de huelgas, huelguistas y jornadas perdidas. Ver: Miguel MURMIS y Juan Carlos PORTANTIERO (2011), *op. cit.*, pp. 143-149. Las denuncias sobre la ineficacia del DNT también eran, en este contexto, un modo de legitimar el recurso huelguístico sin perder una postura negociadora.

CAPÍTULO 2

El área de Trabajo se jerarquiza: de la Secretaría de Trabajo y Previsión al Ministerio

El 4 de junio de 1943, se produjo el segundo golpe de estado de la historia argentina. Esta vez las Fuerzas Armadas no derribaron a un gobierno electo en comicios limpios, como sucediera en 1930, sino a Ramón Castillo, último exponente de una etapa de fraude electoral e incubación de una profunda crisis de legitimidad política, a la que los partidos de la época no dieron respuesta y que se sumó al debate en torno al agotamiento del modelo de desarrollo gestado a fines del siglo XIX. La década de la Gran Depresión se había retirado dejando una serie de transformaciones, debates y problemas abiertos. Si el año 1943 fuera un *aleph*, veríamos entrelazarse a todos ellos con una clarividencia imposible de alcanzar en la vida real: la diversificación de las fuentes de crecimiento económico y su relación con el desarrollo industrial sustitutivo; las migraciones internas y su impacto en la sociabilidad urbana; la organización y activación del movimiento obrero una vez pasado lo peor de la crisis; la internacionalización de las claves de la política argentina frente al avance de los regímenes totalitarios y el desencadenamiento de la Segunda Guerra; los cruces en torno al tipo y alcance de la intervención estatal y la forma en que eso afectaba la relación del Estado con los sectores dominantes; la gravitación del Ejército como un actor político en sí mismo y su acercamiento al ideario nacionalista.

El fraude electoral había permitido que la “cuestión social” continuara sin adquirir una auténtica relevancia política. La elite conservadora en el poder había podido prescindir, incluso, de la trama informal de relaciones entre sindicatos y poder público urdida por las administraciones radicales¹. A pesar de la presión ejercida por la movilización obrera a partir de 1935 y del acercamiento hacia el Estado por parte de un sector importante de las organizaciones sindicales, los ajustes observables en el tratamiento estatal de los

¹ Ver: Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, p. 42

problemas del trabajo tuvieron un carácter pragmático y no implicaron una reformulación de la política social².

El gobierno militar de 1943-1946 llevó a cabo una reorganización estatal que resulta fundamental para comprender el ulterior derrotero del peronismo en el poder. Daniel Campione ha sostenido que, pese a la inexistencia de una agenda definida entre los protagonistas del golpe, había una serie de críticas al orden de cosas existente que, públicamente formuladas desde distintos ámbitos, indicaban una serie de cuestiones para las que se esperaba que el Estado tuviera respuestas. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, el problema obrero se cernía como una fuente posible de inestabilidad social y constituía uno de estos puntos, aún sin que deba exagerarse la creencia en una real amenaza comunista³.

Durante el breve e intenso lapso de 1943-1946, ya no se trató de sostener dispositivos de intervención económica y social para contener una situación pretendidamente transitoria, sino de generar un aparato de intervención permanente capaz de operar sobre diversos aspectos del funcionamiento social⁴. Este período tiene una especificidad propia y ha sido considerado ampliamente en el estudio de los orígenes del peronismo, sobre todo atendiendo al modo en que parte importante del movimiento obrero fue acercándose de manera ambigua a Juan Domingo Perón. Menos profuso, en cambio, ha sido el análisis de la centralidad que tuvieron los recursos ya presentes en un Estado intervencionista para la construcción del peronismo.

El hecho de que el peronismo se haya gestado al calor mismo de la administración estatal se encuentra en la base de una de las críticas más frecuentes que se han lanzado sobre él como fenómeno político, incluso durante su consolidación en el gobierno entre 1946 y 1955: la del manejo discrecional de las instituciones. Compartimos el señalamiento de Juan Manuel Palacio al sostener que la historiografía no ha hecho

² Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 41-48.

³ Los otros puntos conflictivos eran: la percepción de la necesidad de un reordenamiento económico-social y de una mayor diversificación económica; la búsqueda de una reestructuración de la integración argentina en el mercado mundial; la incertidumbre frente al impacto de la posguerra; la falta de bases populares en el sistema político; la política de defensa como foco especial de inquietud para las Fuerzas Armadas y la crítica a los límites del intervencionismo estatal de los '30. Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, pp. 27-36.

⁴ Ver: *ibidem*, p. 31.

hincapié suficiente en la tarea de reestructuración legal e institucional del Estado emprendida durante el llamado “peronismo clásico”. A menudo, ha primado la idea de un gobierno personalista, poco respetuoso de las instituciones y se ha considerado el avance del Poder Ejecutivo Nacional sobre los otros poderes y niveles de gobierno en clave de “avasallamiento”. No obstante, si se analizan las novedades introducidas durante las presidencias de Perón, pueden leerse como una verdadera propuesta de un cambio en la institucionalidad del Estado, cuyo corolario fue la Reforma Constitucional en 1949⁵.

En este capítulo nos proponemos andar el camino de uno de los aspectos de esa transformación estatal y de esa nueva institucionalidad, tomando como eje el área de Trabajo y Previsión entre 1943 y 1955. Como vimos en el capítulo anterior, el peronismo no descubrió, en absoluto, la importancia de crear nuevas instituciones y herramientas legales para tratar con los problemas laborales, pero fue el que aplicándolas, se inventó a sí mismo y recogió la crema de un postre cuyos ingredientes habían sido -en buena medida- pensados por otros.

En un primer apartado, abordamos el período de organización de la STyP, entre 1943 y 1946 para, en el segundo, tomar la década peronista (1946-1955), cuando además alcanza el status de Ministerio. En ambas partes, analizamos la organización del área y aventuramos reflexiones sobre el personal pasible de ser identificado y rastreado, cosa para nada uniforme en todo el arco temporal. También reservamos un lugar para mostrar cómo la afirmación de las capacidades estatales en este terreno se alcanzó sólo paulatinamente. En este proceso se han estudiado más las respuestas y reacciones del capital y del trabajo que la trama interna que se fue delineando en el Poder Ejecutivo y la forma en que se debió ir legitimando su accionar y tensando los argumentos legales para poder gestionar y supervisar los asuntos sociales de todo el país.

La elección de un criterio predominantemente diacrónico para estructurar el capítulo responde al hecho de que la progresiva jerarquización del área tiene dos dimensiones que se despliegan en el tiempo: por un lado, se encuentran los dos jalones formales que

⁵ Ver: Juan Manuel PALACIO (2011), “Legislación y Justicia Laboral en el ‘populismo clásico’ latinoamericano: elementos para la construcción de una agenda de investigación comparada”, *Revistas Mundos do Trabalho*, vol. 3, n° 5, (enero-junio), pp. 245-265.

marcan su derrotero y que tienen que ver, primero, con la creación de la STyP en 1943 y luego, con su transformación en Ministerio en 1949. Pero, simultáneamente, la complejización interna y los cambios en la repartición tuvieron ritmos propios, que no se correspondieron directamente con esos saltos en el status institucional ostentado dentro del Poder Ejecutivo Nacional.

Finalmente, amerita explicitar que el lector seguramente notará la ausencia de un tratamiento específico de las políticas de la agencia. Sucede que, conforme se estabiliza la organización de la STyP, la vastedad de los frentes en los que se siente su presencia se vuelve prácticamente inabarcable: la STyP interviene en conflictos colectivos del trabajo, asesora a obreros, expande y depura los resortes de contralor de la legislación social vigente, prepara proyectos para revisar y continuar ensanchando ese mismo terreno legislativo, estudia cómo supervisar mejor la higiene y la seguridad en los lugares de trabajo, tramita asuntos previsionales, mantiene relaciones con la OIT, coordina el trabajo con las Delegaciones Regionales... entre otras varias cuestiones. El análisis de cualquiera de estas actividades requiere adentrarse en temas que tienen sus propias características y antecedentes. Comenzar por armar un *racconto* que haga pie en la repartición globalmente considerada y se proponga caracterizarla a través de todo el período, sigue estando pendiente en la historiografía, que sólo lo ha hecho de manera fragmentaria. Esta es la tarea que emprendemos aquí y que puede colaborar, además, en concentrar y otorgar orden a datos muchas veces dispersos, conformando un aporte al conocimiento del Estado durante el peronismo. Cualquier inmersión futura en el estudio de las políticas concretas de la dependencia, se beneficiará de la reconstrucción de la historia de la agencia propiamente dicha.

1. La etapa de organización de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946)

Para el período 1943-1946, aunque impulsados por otros intereses, hay mayor cantidad de trabajos que brindan información sobre la gestión de la STyP, debido al peso

determinante que tuvieron sus medidas en los vaivenes del acercamiento entre Perón y los sindicatos así como por el atractivo de la figura del propio Perón.

En este lapso, la lógica del “tiempo corto” primó en la STyP en un doble aspecto: primero, a causa de la “realimentación institucional” que implica todo proceso de expansión estatal⁶. El armado de la institución no se hizo de una vez y para siempre. El decreto de su creación estableció un organigrama que fue apenas un punto de partida y que sufrió modificaciones y reformulaciones durante los primeros años, estabilizándose de manera relativa hacia 1946/1947. Segundo, por el ritmo veloz propio del armado de alianzas políticas, que influyó en el funcionamiento de la agencia e impregnó considerablemente la cotidianeidad de los comienzos. Es sabido que Perón nucleó allí a figuras procedentes de diversos ámbitos que luego irían a ocupar distintos lugares gubernamentales -de mayor o menor visibilidad, dentro o fuera de la STyP- a partir de 1946. Personajes más conocidos como Domingo Mercante, Juan Atilio Bramuglia, José Figuerola, Armando Spinelli, Ángel Borlenghi, pero también otros que lo fueron menos, como Eduardo Stafforini, Ramón Cárcano, Juan Raúl Pichetto, Hugo Mercante, entre otros, recorrían los pasillos de la Secretaría ofreciendo un enorme capital de conocimiento y contactos, a pesar de que no todos ocuparon cargos. Esto debe ponernos alerta: las más de las veces, las fuentes sólo permiten reconstruir los nombres que ocupaban los puestos de primer orden en el organigrama, lo cual no siempre se condice ni es directamente proporcional a su auténtica gravitación dentro de la agencia o dentro del círculo de confianza de Perón. En lo que sigue, contextualizamos la creación de la STyP, recuperando algunos elementos organizativos así como información sobre algunas de estas figuras.

⁶ El Estado, al asumir nuevos papeles, debe ser capaz también de corregir los problemas producidos por la misma innovación, que implican desajustes con otras áreas, nuevas o preexistentes, superposiciones y conflictos internos. Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, p. 133.

1.1. Primeros pasos organizativos

Hasta octubre de 1943, el cariz represivo fue el rasgo más saliente de la política del gobierno militar, sumidas las Fuerzas Armadas en sus propias pujas internas e indefiniciones. Sin embargo, ya habían comenzado a percibirse algunos movimientos en el DNT. Emilio Pellet Lastra, quien estaba a cargo desde comienzos de 1939, fue sostenido sólo durante un mes. En julio se lo reemplazó por el Coronel Carlos M. Giani, aunque en un primer momento no hubo cambios de personal en la jefatura de las divisiones y secciones⁷. Al designarlo, el entonces Ministro del Interior Alberto Gilbert señaló la preocupación oficial por los problemas suscitados por las relaciones entre el capital y el trabajo y por la elevación de las condiciones de vida obreras, exigida “por un deber de solidaridad cristiana”⁸.

El *Boletín del Trabajo de la República Argentina* se hacía eco de la asunción de Giani sondeando a funcionarios antiguos de la repartición, que sostenían que el militar había impreso un ritmo inusitado a la dependencia y destruido “casi por completo el burocratismo entronizado”, transformando al DNT en un órgano que pretendía unificar y dirigir la vida gremial generando iniciativas orgánicas e innovadoras, regulando las relaciones entre obreros y patrones con amplio sentido de la función tutelar del Estado⁹. Durante las semanas en que Giani estuvo en el DNT, se organizaron algunas conferencias sobre temas laborales, que generaron una imagen de “puertas abiertas” en la repartición. Se leía allí una intención del Coronel de darle publicidad a la obra del DNT, lo cual llamó la atención de Perón, que al mismo tiempo iniciaba su contacto con el mundo sindical a través de la intervención en la huelga de los frigoríficos¹⁰.

⁷ Los jefes de sección siguieron siendo el Dr. Bonifacio Lastra (Legislación), el Dr. José Figuerola (Estadística) y el Sr. Ramón S. Rodríguez (Inspección y Vigilancia). Hacia octubre, se reemplaza a este último por el Sr. Juan Barca. Al mismo tiempo, la Asesoría Legal pasa de sección a división. Ver: *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, año XX, n° 187, agosto 1943 y año XXI, n° 188, octubre 1943, contratapas.

⁸ En: “Declaraciones y medidas de orden económico y social del actual gobierno”, *REA*, año XXVI, n° 302 (agosto 1943), pp. 350-351.

⁹ Ver: “La Presidencia del DNT está empeñada en una acción de renovación total de la dependencia confiada a su dinamismo y espíritu ejecutivo”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XXI, n° 188 (octubre 1943), pp. 18-21.

¹⁰ Sobre Giani en el DNT, ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, p. 184 y 186. Los trabajadores de la carne llevaron adelante una importante huelga entre agosto y octubre de 1943, reclamando mejores

La contracara de esa exhibida agilidad era el primer decreto (2.669) de asociaciones profesionales, que disponía fuertes controles sobre estas organizaciones. Acorde con lo que establecía, no podrían actuar aquellas que no obtuvieran el reconocimiento de su personería gremial, para lo cual serían requisitos abstenerse totalmente de realizar cualquier acción política y la presentación de los listados completos de sus socios y dirigentes ante el DNT, que además estaría facultado para fiscalizar elecciones, manejar fondos e influir en ciertos asuntos internos. Durante esos meses, también se decidieron la prohibición de la CGT N° 2, rotulada como central comunista y la polémica intervención de los gremios ferroviarios de la UF y LF, ligados a la CGT N° 1, que terminaría de suscitar gran desconfianza entre el movimiento obrero¹¹.

En el ínterin, los proyectos del DNT incluyeron el estudio de cuestiones como la creación de un sistema de seguros sociales y de los tribunales del trabajo. También se propuso la creación de una Cámara Informativa de Salarios, basada en subcomisiones mixtas por rama de industria que fijarían y revisarían periódicamente salarios y tarifas para orientar al DNT en su mediación en los conflictos del trabajo. Se consideraba inclusive la necesidad de dignificar la función de los inspectores, promoviendo un aumento salarial que favoreciera la reestructuración del cuerpo, que ya no podría tener una compensación del 10% sobre las multas efectivamente cobradas, lo cual –se consideraba- viciaba el ejercicio de su función¹².

condiciones laborales y libertad sindical, impulsada por la dirección comunista de la Federación Obrera de la Industria de la Carne, que buscó la solidaridad de otros sindicatos esperando jaquear la posición del gobierno militar. La intervención en este conflicto sirvió a Perón para ejemplificar su posición ante las patronales y los obreros, ilustrando su intención de aislar a los sindicatos comunistas y acercarse a los más inclinados a la negociación, otorgándoles mejoras. Sobre la huelga, ver: Mirta Zaida LOBATO (2004), *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 235-238; Gustavo Nicolás CONTRERAS (2012), *Movimiento obrero, sindicalismo y política durante el primer gobierno peronista. Un estudio de los gremios gráfico, frigorífico, marítimo, ferroviario y del personal de la administración pública nacional*, Tesis doctoral inédita UNMdeP, pp. 152-154 y 316-318.

¹¹ Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, pp. 179-184. La división de la CGT se había precipitado en marzo del '43 cuando, después de prolongadas disidencias internas, se enfrentaron las listas n° 1 y n° 2, encabezadas por José Domenech y Francisco Pérez Leirós, respectivamente. Del enfrentamiento y desorden del comicio, devino el fraccionamiento de la central obrera. En la CGT N° 1 quedaron buena parte de los ferroviarios y tranviarios, mientras que en la N° 2 se nuclearon algunos gremios de reconocida militancia comunista como la Federación Obrera Nacional de la Construcción (FONC). Ver: *ibídem*, pp. 148-156.

¹² En: “La Presidencia del DNT está empeñada...”, *op. cit.*, p. 21.

Los cambios en el gabinete militar, mientras tanto, seguían el compás de las luchas intestinas en torno al mantenimiento/ruptura de la neutralidad argentina en la Segunda Guerra. Fue una de estas crisis la que llevó a Perón a la presidencia del DNT a fines de octubre de 1943. El Coronel ya venía reuniéndose con distintos sindicatos, lo que se profundizó durante sus primeros días en el DNT. De entre ellos, los representantes de la UF habían solicitado ya en septiembre, junto con puntos referidos a temas salariales, previsionales y sobre libertad de agremiación, la creación de un Ministerio de Trabajo, aduciendo que era una aspiración largamente instalada en todas las secciones del gremio:

“Entre las razones que motivan este pedido, hay una (...) de fundamental importancia. Los problemas gremiales corresponden al Ministerio del Interior, en virtud de que existe un DNT que depende de él, pero ese ministerio es político y la organización gremial es prescindente en lo político, no obstante lo cual, es en ese ministerio donde debe tratar sus problemas. (...) Como el DNT es totalmente inoperante no le queda al sindicalismo otro recurso que someterse a lo político...¹³”

En el caso de este primer contacto entre los ferroviarios y Perón, el argumento de que Interior era un ministerio “político” también tenía que ver con la vigencia del decreto 2.669 que prohibía expresamente cualquier actuación política a las asociaciones profesionales¹⁴. Monzalvo y sus compañeros se presentaban ante el futuro director del DNT como voceros de un gremio que pretendía entablar un diálogo “no político” con una institución laboral que tampoco lo fuera. Una de las primeras medidas de Perón cuando llegó al DNT fue, de hecho, la suspensión del decreto 2.669.

¹³ En: Luis MONZALVO (1975), *Testigo de la primera hora del peronismo*, Buenos Aires, Pleamar, p. 66.

¹⁴ La consideración de Interior como un ministerio ‘político’ tenía relación con su responsabilidad en cuestiones de orden interno y electoral. En vinculación con ello, aunque el DNT adquiriese la fisonomía de una repartición experta y neutral, su implantación dentro del Ministerio del Interior, sumada a las limitaciones que presentaba su autoridad para obrar autónomamente, podía fácilmente ser leída en esta clave.

En los primeros treinta días de Juan Domingo Perón en el DNT, se dispusieron las energías para la creación de la STyP. Después de décadas de procurar infructuosamente que la ampliación del área se diera mediante una ley, la STyP nacería por decreto tal como había nacido el DNT, lo cual habla del peso del Poder Ejecutivo para motorizar reformas en el Estado. En su redacción fueron centrales los aportes de José Francisco Figuerola y Juan Atilio Bramuglia¹⁵. El primero, un catalán ex funcionario de Primo de Rivera incorporado a las filas de los estadísticos del DNT durante la gestión de Eduardo Maglione a comienzos de los treinta, con quien compartió la edición de la *Revista de Derecho Social*¹⁶. El segundo, hijo de ferroviarios, ex protegido político de Mario Bravo en el Partido Socialista y experimentado abogado laboralista, que había sido asesor de la UF y de la CGT¹⁷.

Dos especialistas fueron, de este modo, los que dieron su impronta a la primera “versión” de la STyP: uno proveniente del seno de la elite estatal, fogueado al calor del régimen conservador, conocedor y formateador de los datos duros de la “cuestión social” durante la Gran Depresión, deseoso de plasmar proyectos de matriz corporativista¹⁸; el otro, cultor de esa rama “inferior” del Derecho que todavía peleaba un lugar confortable bajo el sol, frustrado en su expectativa de transformarse en dirigente político dentro del

¹⁵ Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, p. 194, Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, p. 74.

¹⁶ Para mayor información sobre Figuerola, ver: Hernán GONZÁLEZ BOLLO (2008), “José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la Primera Década*, UNMdeP, 6 y 7 de noviembre, disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf> y Raanan REIN (2006), *op. cit.*, pp. 84-90.

¹⁷ Paradójicamente, Bramuglia había sido dejado cesante de su cargo de asesor letrado de la UF por la intervención del capitán Puyol a mediados de 1943, pero luego de eso y con la intervención de Mercante en los gremios ferroviarios, pasaría a tener un contacto muy fluido con la STyP. Ver: Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, p. 56. Sobre Bramuglia, consultar la biografía política realizada por Raanan REIN (2006), *op. cit.*

¹⁸ En *La colaboración social en Hispanoamérica*, publicada en 1943, Figuerola analizaba la situación social en el continente, resaltando la necesidad de recuperar la dimensión de los intereses comunes entre el capital y el trabajo, pero a través de la delimitación de la ‘categoría profesional’ como reemplazante del accionar de los sindicatos. Proponía, entre otras cosas, sustituir la figura del contrato colectivo por la de reglamentos de trabajo dictados por el poder público con asesoramiento de representaciones profesionales elegidas por votación directa de los inscriptos en un censo profesional hecho por actividad. Mediante estos reglamentos el Estado usaría su autoridad administrativa para establecer reglas de cumplimiento obligatorio para patrones y obreros, limitando el autogobierno de las categorías profesionales. Ver: Mario DEVEALI (1943), *Reseña Bibliográfica de La colaboración social en Hispanoamérica*, *Derecho del Trabajo*, Tomo III, pp. 399-402.

socialismo y astuto conocedor del mundo sindical, aunque sin ser directamente un dirigente obrero.

Ciertamente, el DNT podría verse en este contexto como uno de esos nichos administrativos que, manteniendo una coherencia organizativa a través del tiempo, se revelan decisivos para diseñar respuestas estatales en épocas de crisis¹⁹. Pero también otros saberes forjados por fuera del Estado se mostraron productivos para el armado de la STyP. Simbólicamente, a través del capital de conocimiento de Figuerola y Bramuglia, de alguna manera, Estado y movimiento obrero se tendían la mano.

Como ha analizado Daniel Rodgers en su estudio sobre la formación transnacional de los saberes que serían luego capitalizados en el diseño del *New Deal* en los Estados Unidos, no son las crisis las que habilitan la reflexión y la creatividad sino las que sirven para traer a la escena principal ideas forjadas en distintos ámbitos y a través de variados intercambios internacionales a lo largo del tiempo. Cuando se trata de crisis sostenidas, el repertorio de respuestas estatales ya existente cae inexorablemente en el descrédito generalizado: la incertidumbre ante la posguerra y la crisis política nacional fueron decisivas aquí para torcer el rumbo y hacer realidad un cambio largamente anhelado en el área laboral²⁰.

Así, el decreto 15.074 del 27 de noviembre de 1943 creó la institución, determinando su organización y orientación general. Absorbía tanto el DNT, como organismos dispersos en la administración pública que tenían alguna incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los sectores populares: la Comisión de Casas Baratas, la Cámara de Alquileres, las Secciones de Higiene Industrial y Social de las Leyes de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, la Sección Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la Comisión Asesora para la Vivienda Popular, la Junta Nacional para combatir la Desocupación e incluso la Dirección de Inmigración y la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios. Todas las funciones de conciliación y arbitraje y de policía del trabajo e inspección, descentralizadas hasta entonces en distintas reparticiones, pasaban

¹⁹ Ver: Theda SCOKPOL (1985), *op. cit.*, p. 9.

²⁰ Ver: Daniel RODGERS (1998), *Atlantic Crossings: social politics in a progressive age*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, cap. 10.

a integrar las atribuciones de la STyP. Las cajas jubilatarias y las de Maternidad y Ahorro Postal, también quedaban bajo su control como base de la articulación previsional, incluidas aquellas de la órbita de las provincias²¹.

La novedad más importante, porque da la magnitud de una centralización operada no solamente en el ordenamiento interno del Poder Ejecutivo Nacional sino también respecto de los niveles provinciales de gobierno, fue la transformación de todas las oficinas del trabajo provinciales -fuera cual fuere su denominación- en Delegaciones Regionales de la STyP. Inicialmente, esta última se valió del personal ya en actividad en cada una de aquellas reparticiones y paulatinamente fue organizando inclusive más de una delegación por provincia, como en los casos de Buenos Aires y Santa Fe²². En los territorios nacionales, se nombró a los comandantes asesores letrados de la Gendarmería Nacional como delegados regionales, considerándose que su condición de abogados los imbuía de los conocimientos profesionales necesarios para desempeñarse en la función²³. Otras figuras interesantes que colaboraron en los territorios nacionales, fueron las de los delegados indígenas, nombrados por la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios en los '30 y cuyas tareas de representación de las comunidades ante el Estado adquirieron nuevos sentidos con la aparición de la STyP²⁴.

La organización inicial de la repartición era simple: una estructura de siete direcciones generales, tres de ellas de apoyo al desempeño interno de las funciones de la STyP –

²¹ Decreto reproducido íntegramente en *REA*, Año XXVI, n° 306 (diciembre 1943), pp. 469-472.

²² Ver: Resolución n° 203 de la STyP del 11 de julio de 1944, creándose en la ciudad de Rosario una delegación regional que dependerá directamente de la Secretaría, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 3 (julio/agosto/septiembre 1944), pp. 974-976; Resolución n° 406 de la STyP del 18 de noviembre de 1944, creando en determinadas ciudades de la provincia de Buenos Aires delegaciones directas de la Secretaría (La Plata, Avellaneda, Azul, Bahía Blanca, Junín, Mar del Plata, San Martín y San Nicolás), *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 4 (octubre/noviembre/diciembre 1944), pp. 1477-1478.

²³ Ver: Resolución n° 293 de la STyP del 19 de septiembre de 1944, designándose delegados regionales en varios territorios nacionales, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 2 (julio/agosto/septiembre 1944), pp. 977-978.

²⁴ Acorde con Enrique Mases, la STyP avanzó en la institucionalización de la 'cuestión indígena' ligando un objetivo de reparación respecto de las arbitrariedades sufridas por esa población, especialmente en el ámbito rural, con sus problemas laborales. Los delegados indígenas cumplieron un importante rol en cuestiones como las disputas en torno al acceso a la tierra y los abusos de los comerciantes rurales. Ver: Enrique MASES (2014), "La Secretaría de Trabajo y Previsión y el mundo indígena. El rol de los delegados indígenas en la norpatagonia", en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), *op. cit.*, pp. 267-292.

incluida una de Estadística - y una asesoría legal²⁵ (Ver Cuadro 1 del Anexo). Las direcciones medulares (Trabajo, Acción Social, Migraciones, Vivienda) revelaban una intervención estatal que sobrepasaba lo estrictamente vinculado con las relaciones capital-trabajo para absorber resortes que permitían articular una política social más amplia, destinada a restablecer o preservar el equilibrio social amenazado por las condiciones del desarrollo capitalista.

Sin embargo, aunque la expansión estatal se afirmaba, lo hacía dejando abierto un camino de deliberada flexibilidad para ir operando sobre la marcha, estilo que impactaría en los sucesivos reordenamientos de la STyP y del Estado peronista en general. Explicaba Perón al asumir el cargo de Secretario, el 2 de diciembre de 1943:

“La prosecución de un fin social superior señalará el camino y la oportunidad de las reformas. No debemos incurrir en el error de fijar un programa de realizaciones inmediatas. En este importante y delicado aspecto, el decreto que crea la Secretaría de Trabajo y Previsión ofrece una magnífica muestra de sobriedad, pues, al tiempo que ordena la revisión de los textos legales vigentes, exige que sean propulsadas las medidas de orden social que constituyen el anhelo de la casi totalidad de los hombres de trabajo, obreros y patrones.”²⁶

La brújula para determinar los rumbos era clara: “El tiempo, las circunstancias y la conducta de cada cual, nos indicarán el momento y el rumbo de las determinaciones.”²⁷ Si los Estados influyen en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con distintos grupos, el modo en que se irían tejiendo dichas relaciones tendría un peso crucial en el itinerario seguido por el área durante el peronismo²⁸. De hecho, en el transcurso de estos primeros años, el contraste que se iría comprobando

²⁵ Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, p. 110.

²⁶ En: “La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946”, *Hechos e Ideas*, Año VI, N° 42 (agosto 1947), p. 101.

²⁷ En: *ibídem*.

²⁸ Ver: Theda SCOKPOL (1985), *op. cit.*, p. 3.

entre el comportamiento de los patrones y el de una parte del movimiento obrero organizado, terminaría -como ya han reconstruido invalorable trabajos- inclinando la balanza en favor de estos últimos.

Durante la etapa de organización de la STyP debieron reformularse los criterios de compatibilidad de cargos públicos, en virtud tanto de la cantidad de cargos que acumularía el propio Perón como de la fluidez con que se designaban “personas poseedoras de conocimientos especializados en la materia, y a la vez, práctica administrativa²⁹” en distintos espacios estatales simultáneos. El organigrama fue creciendo y modificándose vertiginosamente al ritmo de las necesidades y de los acontecimientos políticos, motivando una alta rotación en el personal.

En estos años, fueron creándose nuevas direcciones y reagrupándose las ya existentes, de manera tal que a comienzos de 1946 se hizo necesario pasar en limpio las modificaciones y dictar un nuevo decreto (1.594/46) para fijar la organización y funcionamiento de la STyP³⁰: tres serían las Direcciones Generales nodales (Trabajo y Acción Social Directa, Previsión Social y Asistencia Social), sumándose la de Administración y la de Dirección de Personal, que lidiaban con cuestiones internas de la repartición. Se agregaban una Dirección de Defensa Nacional y una Oficina de Prensa y Difusión, que debía promocionar diversas informaciones y preparar la publicación de la STyP, que comenzó a editarse en la primera mitad del ‘44 (Ver Cuadro 2 del Anexo)³¹.

²⁹ Mediante el decreto N° 7.800/44 se habilitaba a personas que tuvieran otros cargos en la administración pública a trabajar en la STyP con carácter transitorio durante el período de organización de la misma. Esto se mantuvo hasta después de las elecciones que llevaron a Perón a la Presidencia de la Nación. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 1 (número extraordinario), p. 290. Recordemos que en marzo de 1944, las internas suscitadas por las presiones norteamericanas sobre el gobierno militar resultarían en el fortalecimiento del grupo de Perón con la llegada de Farrell a la Presidencia. Perón accedió entonces al Ministerio de Guerra y en julio de 1944, también a la Vicepresidencia. A partir de la segunda mitad de dicho año, debe añadirse su gravitación sobre el estratégico Consejo Nacional de Posguerra. Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *op. cit.*, p. 49 y Louise DOYON (2005), *op. cit.*, pp. 69-76.

³⁰ Se trató del Decreto n° 1.594 del 17 de enero de 1946. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III, n° 9 (enero/febrero/marzo 1946), pp. 247-250.

³¹ Se pueden distinguir dos etapas en la *Revista de Trabajo y Previsión*. La primera entre 1944 y 1950. La segunda, entre 1953 y 1955. Entre 1944 y 1946, la *Revista de Trabajo y Previsión* fue trimestral. Desde 1947 pasó a tener una tirada anual. Cada número conformaba una suerte de compilación de leyes, decretos y resoluciones, agrupados por áreas, ofreciendo una instantánea voluminosa de las nuevas medidas tomadas en el ámbito de las relaciones del trabajo, la protección del trabajador, la previsión, la asistencia e incluso, en lo tocante a los cambios que estaba atravesando la administración pública en general. También se publicitaban allí los convenios colectivos impulsados por la repartición. Era, ante todo, una publicación de consulta especializada, plagada de tecnicismos y con una organización temática rígida. Fue recién en

Trabajo y Acción Social Directa, en un comienzo diferenciadas, se fundieron finalmente en una sola dirección general, transformándose en el corazón bullente de la STyP ya que manejaba todo lo vinculado con la inspección del trabajo, la coordinación nacional vía Delegaciones Regionales y la relación con los gremios, a través de la intervención en los conflictos del trabajo y de las inscripciones y reconocimientos de las asociaciones profesionales, según lo estipulado en el decreto 23.852/45, piedra de toque de la relación entre el gobierno y los sindicatos³².

Dentro de esta repartición, hay algo que merece una mención especial: la creación, en agosto de 1944, de una División del Trabajo y Asistencia de la Mujer encomendada a la Dra. Lucila de Gregorio Lavié, quien destacó al comenzar su ejercicio que se trataba del primer organismo oficial especializado en la mujer que había existido en el país³³. En realidad, la motivación detrás del impulso a este espacio era la de estudiar y ofrecer asistencia y orientación en los problemas de la mujer, especialmente los de la mujer trabajadora, en la medida en que ellos tenían impacto directo en el funcionamiento de la familia “como organismo básico en el que se forja la grandeza de la patria”, tal como rezaban los considerandos de la resolución n° 244 que le dio origen³⁴.

febrero de 1953, con el Segundo Plan Quinquenal ya aprobado, que la publicación entró en una nueva fase a partir de la cual se intentó darle un formato más amigable, con artículos, menor cantidad de páginas y una periodicidad mensual, asumiéndose más abiertamente como una revista política antes que sólo institucional. Ver: María Paula LUCIANI (en prensa), “La Revista de Trabajo y Previsión (1944-1955): el ‘Mejor que decir es hacer’ sobre papel”, en Claudio PANELLA y Guillermo KORN (comps.), *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955). Vol. III*, La Plata, UNLP.

³² El decreto 23.852/45 diferenciaba entre las asociaciones profesionales no inscriptas, las asociaciones profesionales inscriptas pero sin personería gremial, las asociaciones profesionales con personería jurídica y las asociaciones profesionales con personería gremial. En estas últimas se concentraba, según Alejandro Unsaín, todo el poder sindical ya que su reconocimiento les imponía derechos y obligaciones, entre ellas las ventajas de negociar y celebrar convenios colectivos y representar ante instituciones estatales a sus asociados de manera individual o colectiva. Unsaín también llamó la atención, en relación con ello, sobre las impredecibles consecuencias de que se permitiera la participación de las organizaciones en actividades políticas y los vacíos legales en torno a la institucionalización de la convención colectiva y su relación con la determinación de lo que configurarían prácticas desleales en las relaciones profesionales. Ver: Alejandro UNSAÍN (1945), “Síntesis del régimen legal de las asociaciones profesionales”, *Derecho del Trabajo*, Tomo V, pp. 529-538.

³³ Esta División cayó en el olvido más tarde, pero fue el primer antecedente de la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer, creada durante el gobierno de Arturo Frondizi. Ver: Blanca STÁBILE (1961), *La mujer en el desarrollo nacional*, Buenos Aires, Arayú, p. 16.

³⁴ Ver: Resolución n° 244 de la STyP del 14 de agosto de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 3 (julio/agosto/septiembre 1944), pp. 962-964.

La Dirección General de Previsión Social creada en 1944, terminó absorbiendo, además de las esperables tareas relacionadas con la lucha contra la desocupación, la tramitación de jubilaciones y pensiones, el fomento del ahorro y la supervisión de las mutuales, cuestiones tan diversas como las de política migratoria y protección del aborigen. Incluso tuvo una División especial para organizar tareas para el tiempo libre y el descanso de los trabajadores, lo cual no es de extrañar si se toma en cuenta el influjo que tuvo el Dr. Bramuglia en esta Dirección. En su paso por la UF, el abogado ya había insistido en la necesidad de que se desarrollaran tareas culturales y educativas en los sindicatos, tales como la organización de bibliotecas, programas de alfabetización, cursos de capacitación profesional, programas de radio y publicaciones para los obreros, aspectos que intentó materializar desde su lugar en la STyP³⁵.

La última gran dirección fue la de Asistencia Social, que vio la luz en la segunda mitad de 1944. Administraba ayudas a sectores que no estaban insertos en el mundo laboral sindicalizado: menores, ciegos y grupos que gozaban de subsidios de distinto tipo. También controlaba técnicamente los organismos de beneficencia y los hogares de la Municipalidad de Buenos Aires y de la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal³⁶. Los destinatarios de su acción pertenecieron al tipo de población necesitada y no organizada que a partir de 1948 se tornaría el eje principal de la acción de la Fundación Eva Perón (FEP), produciéndose una suerte de deslizamiento/fusión entre su intervención y la de la STyP³⁷.

1.2. El Coronel tiene quien le escriba: los personajes de la Secretaría de los inicios

En cuanto al personal de esta etapa, fueron varios los personajes que ayudaron a tejer la trama de la Secretaría. Armando una repartición estatal fueron conformando, a la vez, el núcleo íntimo de Perón en la gestión. Esto impulsaría a algunos de ellos a otros lugares,

³⁵ Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, pp. 94-95.

³⁶ Ver Resolución s/n° de la STyP del 18 de agosto de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 3 (julio/agosto/septiembre 1944), p. 966.

³⁷ Ver: Martín STAWSKI (2009), *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

incluso fuera de Trabajo y Previsión, a partir de 1946. La Secretaría fue, en este sentido, también una plataforma de proyección de carreras políticas dentro del naciente peronismo. El derrotero de algunos de los que conformaron este grupo ha sido, por esa razón, más transitado por biógrafos e historiadores. Sin embargo, hubo nombres menos conocidos que también fueron importantes en este período formativo y que quedaron en el cono de sombra generado por la rutina de la gestión estatal.

Entre los nombres más afamados, a los ya mencionados de Figuerola, que pasaría por la Dirección de Estadística y que a partir de la segunda mitad del año '44 sería la mano derecha de Perón en el Consejo Nacional de Posguerra (CNP)³⁸, y de Bramuglia, que guió la Dirección General de Previsión Social y fue también interventor de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles y vocal de la Caja Nacional de Ahorro Postal³⁹, debe agregarse el de Domingo Mercante.

El teniente coronel, compañero de armas y amigo de Perón, que había puesto a prueba sus dotes negociadoras en la intervención de los gremios ferroviarios en 1943, ocupó la Dirección General de Acción Social, luego Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa. Desde allí se transformó en el guardián de las llaves de la relación con el movimiento obrero, lo que se evidenciaría en las jornadas de Octubre de 1945, cuando ante la caída en desgracia de Perón, lograra movilizar a varios líderes sindicales antes de ser arrestado él mismo y tener que delegar el puesto en manos del capitán Héctor Russo, otro militar de confianza⁴⁰. Russo había estado a cargo de la intervención de la delegación regional cordobesa de la STyP y, luego, fue director de Delegaciones Regionales. En los días decisivos de Octubre, sus contactos con los delegados regionales fueron claves para poner a todo el país al tanto y en vilo respecto de lo que estaba

³⁸ Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, p. 209; Guillermo GASIÓ (2010), *El vínculo de unión. Ejército, policía y pueblo en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Teseo, p. 51.

³⁹ En virtud de la cantidad de tareas de las que se encargó Bramuglia, debió designarse al Dr. Roberto Palmieri como subdirector de Previsión Social, con facultades suficientes para encarar las funciones específicas de Bramuglia. Ver: Resolución n° 75 de la STyP del 9 de noviembre de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, año I, n° 4 (octubre/noviembre/diciembre 1944), p. 1481. Durante el '45, Bramuglia, que había demostrado su eficiencia en la órbita de la STyP, se desempeñó en un cargo de mayor proyección política: fue interventor de la Provincia de Buenos Aires. Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, pp. 115-118.

⁴⁰ Sobre Mercante, ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, pp. 60-73; Domingo Alfredo MERCANTE (1995), *Mercante: el corazón de Perón*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor. Sobre su actuación en las jornadas de octubre, ver la reconstrucción realizada en: Félix LUNA (1984), *El 45*, Buenos Aires, Hyspamérica, cap. 3.

aconteciendo en Buenos Aires con la detención de Perón y la movilización incipiente de las masas obreras⁴¹.

Había todavía otros nombres procedentes de los círculos castrenses conformando el riñón de Perón en la Secretaría: el mayor retirado Fernando Estrada, subsecretario de Trabajo y Previsión desde comienzos de 1944 y el capitán médico Miguel Ángel Mazza, director general de Asistencia Social, célebre por haber sido el que logró revisar a Perón durante su reclusión en la Isla Martín García para sugerir su traslado al Hospital Militar de la Capital Federal⁴².

Otro de los nombres que tuvo resonancia entre 1943 y 1946, fue el de Armando Spinelli. Especialista en Derecho del Trabajo, fue miembro del consejo de redacción de los *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* por más de veinte años, institución que fue una pionera en el aliento a la autonomización del Derecho Laboral⁴³. Su rol como director del Departamento Provincial del Trabajo durante el gobierno de Manuel Fresco en la Provincia de Buenos Aires, donde impulsó la firma de alrededor de trescientos convenios colectivos y actuó en disputas laborales dictando fallos no vinculantes en virtud de la mayor autoridad administrativa concedida al organismo que presidía⁴⁴, lo catapultó rápidamente a la

⁴¹ Antes de la asunción de Perón a la Presidencia, ocupará provisoriamente el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, en reemplazo de Mercante, que había asumido tras la crisis de Octubre de 1945 y renunciado en enero de 1946 para trabajar sobre su candidatura en la Provincia de Buenos Aires. Ver: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, pp. 279-280; Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, pp. 142-148; Oscar H. AELO (2012), *El peronismo en la Provincia de Buenos Aires, 1946-1955*, Buenos Aires, Eduntref, p. 29.

⁴² Ver su designación en la Resolución de creación de la Dirección General de Asistencia Social, citada en nota 36 y también: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, pp. 299-300. Mazza era Doctor en Medicina, egresado de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires y había sido Coronel en el Servicio Médico del Ejército. Posteriormente tendría un importante papel en la Cruz Roja Argentina. Ver: *Quién es Quién en la Argentina* (1955), Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft.

⁴³ Ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴ La ley provincial n° 4.548 dotó al Departamento Provincial del Trabajo de Buenos Aires de nuevas potestades, entre las cuales una gran novedad fue la introducción de una instancia obligatoria de conciliación y arbitraje colectivo. Para profundizar en estos aspectos del gobierno de Fresco en Buenos Aires, ver: María Dolores BÉJAR (2000), “La política laboral del gobierno de Manuel Fresco”, en José PANETTIERI (comp.), *op. cit.*, pp. 155-189. También Id. (2005), *El régimen fraudulento. La política en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, cap. 6. Técnicamente, Spinelli ya era Director del Departamento Provincial del Trabajo antes de la asunción de Fresco. Ver: Luciano O. BARANDARIÁN (2008), *Estado y trabajo. Las políticas públicas y los trabajadores rurales pampeanos en los inicios del estado “interventor” (1925-1950)*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de la STyP y a la Dirección General de Trabajo⁴⁵. No obstante, a mediados de 1944, esta última ya estaba en manos de otro abogado, el Dr. Juan Carlos Brusca. El rastro de Spinelli se pierde más o menos rápidamente en las fuentes, aunque Adrián Ascolani sostiene que trabajó en la repartición hasta abril de 1945 y también se lo ha señalado como el *alma máter* de la redacción del Estatuto del Peón⁴⁶.

Ramón J. Cárcano, miembro de lo más conspicuo de la elite conservadora, también se sumó a las filas de los funcionarios de la STyP a una edad ya avanzada. Abogado de profesión, poseía una larga trayectoria política y administrativa en los niveles nacional y provincial de gobierno, ya que había sido gobernador de Córdoba, presidente del Consejo Nacional de Educación durante la presidencia de Justo y presidente de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles⁴⁷. Perón lo eligió, seguramente por su valiosa y diversificada experiencia, primero, al frente del Consejo Nacional de Previsión Social y luego, del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), creado en 1944 como organismo autárquico para iniciar la tarea de unificación administrativa de las cajas de jubilación existentes⁴⁸.

Más abogados tuvieron su oportunidad en la STyP: tales los casos de Juan Raúl Pichetto, Eduardo Stafforini y Carlos Desmarás. El primero, que había sido abogado del DNT, es un caso interesante para contraponer al de Figuerola y Spinelli porque, como ellos, había sido funcionario de una agencia laboral del Estado, pero había adquirido proyección internacional. Pichetto llegó a ser miembro de sección de la OIT en Ginebra y a dirigir las publicaciones en castellano de esa organización durante los tempranos '40. Esas tareas le permitieron interiorizarse en la organización de las instituciones

⁴⁵ Ver Decreto n° 17.469 del 23 de diciembre de 1943, con el nombramiento de Spinelli en: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 1 (número extraordinario), p. 289.

⁴⁶ Ver: Adrian ASCOLANI (2009), *El sindicalismo rural en la Argentina. De la resistencia clasista a la comunidad organizada (1928-1952)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, y Luciano BARANDARIÁN (2008), *op. cit.*, p. 289. Spinelli murió en diciembre de 1955, a los 55 años, en una escena de lo más paradójica: lo asesinó un peón de obra que reclamaba el pago de unos haberes adeudados por unos trabajos realizados en un terreno que el abogado poseía en Brandsen. Ver: "Un conocido abogado fue muerto alevosamente en Cnel. Brandsen", *El Día*, 26 de diciembre de 1955.

⁴⁷ Ramón J. Cárcano falleció pocos días antes de que Perón asumiera la Primera Magistratura. Ver: Ricardo SAENZ-HAYES (1960), *Ramón J. Cárcano. En las Letras, el Gobierno y la Diplomacia (1860-1946)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Educación y Justicia y Daniel CAMPIONE, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁴⁸ Sobre la creación del INPS, ver: Horacio GAGGERO y Alicia GARRO (2009), *op. cit.*, pp. 269-273; Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, pp. 111-112.

encargadas de los problemas sociales de Canadá, Estados Unidos, México, Bolivia y Perú, conocimientos que seguramente fueron valiosos en la etapa formativa de la STyP⁴⁹. En la novel institución, fue nada menos que el primer jefe de las Delegaciones Regionales, cuando todavía no era más que una División que tenía toda su labor de construcción por delante⁵⁰. Desde ese puesto, Pichetto escribió en 1944 una suerte de temprana reseña de lo actuado hasta el momento en la Secretaría titulada *Síntesis de nuestra legislación social*, en la que ya se buscaba señalar el contraste existente entre la innovación de la STyP y los antecedentes previos en cuanto a legislación social e instituciones del trabajo en el país. Aunque sin menoscabar el rol del DNT, saludaba enfáticamente la jerarquización del área encarada por el gobierno militar y la conectaba con una serie de medidas que habían debido tomarse en el contexto de la Segunda Guerra, acicateadas también por la insistencia de la OIT en la necesidad de preparar planes para la posguerra⁵¹. De este modo, además de las funciones formales que ejerció dentro de la STyP, ofició de publicista y divulgador experto de su obra. Desde ya que también sería uno de los encargados de mantener aceiteada la relación con la OIT, siendo asesor gubernamental de las comitivas que asistieron a las Conferencias Internacionales del Trabajo en varias oportunidades, función en la que se afirmaría más tarde⁵².

Eduardo Stafforini había sido un abogado cercano a los círculos del General Justo y también había actuado en el DNT⁵³. Fue puesto prontamente al frente de la División Asesoría Jurídica de la STyP, que funcionaba dentro de la Dirección General del Trabajo. Se lo ha señalado como el creador del término “justicialismo”, rótulo que

⁴⁹ Ver información sobre el Dr. Juan Raúl Pichetto reunida en “Para el ‘Boletín del Trabajo’ de la República Argentina”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XX, n° 184 (enero 1943), s/n°.

⁵⁰ Dicha División recién fue ascendida a Dirección de Delegaciones Regionales por Resolución n° 101 del 14 de agosto de 1945. En ese momento se nombró como Director al Dr. Segundo V. Linares Quintana, que había sido Director del Departamento Provincial del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires en dos oportunidades, entre marzo de 1942 y abril de 1943 y luego, entre septiembre de 1943 y diciembre del mismo año. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año II, n° 7-8 (julio a diciembre 1945), p. 935 y Luciano BARANDARIÁN (2008), *op. cit.*, p. 201.

⁵¹ Ver: Juan Raúl PICHETTO (1944), *Síntesis de nuestra legislación social*, Buenos Aires, Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

⁵² Ver Decreto n° 21.934 del 17 de septiembre de 1945, designándose delegados para la vigesimoséptima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo a reunirse en París. En: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año II, n° 7-8 (julio a diciembre 1945), p. 790-791.

⁵³ Ver: Norberto GALASSO (2005), *Perón: formación, ascenso y caída, 1893-1955. Tomo I*, Buenos Aires, Colihue, p. 181.

condensaría el cúmulo de ideas dispersas en torno a la justicia social y el equilibrio entre los derechos individuales y colectivos que sería el nudo del, por entonces, inminente peronismo⁵⁴. A él se le encomendó, en mayo de 1944, una de las tareas más especializadas que encaró la repartición en sus primeros años de funcionamiento: la preparación del anteproyecto para crear los tribunales del trabajo, una de las medidas más rupturistas y polémicas que se tomaron desde la STyP⁵⁵. Stafforini, estudiando los antecedentes nacionales e internacionales en la materia, fue quien modeló el nuevo fuero, aconsejando la intervención de jueces letrados en asuntos individuales del trabajo y desestimando la representación corporativa para dar garantía de la imparcialidad de la futura institución⁵⁶.

Carlos Desmarás también recorrió los pasillos de la STyP gracias a su amistad con Bramuglia, a quien había conocido en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile, en septiembre de 1942. Había egresado de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, especializándose en Derecho del Trabajo y en Derecho Internacional, y se había formado políticamente en las filas del radicalismo⁵⁷. El mismísimo prócer del socialismo, Alfredo Palacios, lo había catalogado como uno de los laboristas jóvenes más talentosos de su época, recalando que sus textos ya se habían incorporado a la enseñanza universitaria⁵⁸. En su paso por la STyP fue secretario del INPS, pero el aterrizaje de Bramuglia en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1946, lo llevaría posteriormente a acompañarlo hasta ese otro rincón del aparato estatal⁵⁹.

⁵⁴ Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, p. 111.

⁵⁵ En mayo de 1944, Perón asigna esta tarea a la División de Asesoría Jurídica, quien eleva su informe casi dos meses más tarde. Ver: *Justicia del Trabajo: organización, competencia y procedimiento* (1944), Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

⁵⁶ Ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*, pp. 155-157.

⁵⁷ Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, p. 111.

⁵⁸ En los primeros meses de 1943, Alfredo Palacios había presentado ante el Senado un proyecto para crear tribunales del trabajo. Allí consideraba distintos antecedentes y bibliografía especializada pertinente. Incluía a Carlos Desmarás como un importante referente, junto a abogados de la talla de Alejandro Unsaín, Carlos Saavedra Lamas, Manuel Pinto, Mariano Tissembaum y Dardo Rietti, entre otros. Ver: "Trabajo y Trabajadores: Tribunales de Trabajo en Argentina. Un proyecto de ley del senador nacional doctor Alfredo L. Palacios", *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XXXI, Entregas 251-252 (mayo-junio 1943), pp. 167-171.

⁵⁹ Al momento de su designación había sido Jefe de Trabajos Prácticos de Legislación del Trabajo en La Plata y era Profesor Adjunto de Legislación del Trabajo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Posteriormente, fue Jefe de la Delegación Argentina en la XXX°

Como puede apreciarse, el saber experto de los especialistas en Derecho del Trabajo, que habían estado abocados a sus lides para lograr el reconocimiento como rama autónoma del Derecho durante más de dos décadas, ofreció guías irremplazables en los albores de la STyP. Hubo allí lugar para varios de estos exponentes, provenientes tanto de fuera como de dentro de la administración estatal. En los casos en que los abogados habían sido funcionarios del Estado, el valor de la especialización se potenciaba al sumarse la experiencia de gestión en el DNT u organismos similares. Pero también hubo lugar aquí para otro tipo de figuras: la variable de la confianza, o de lo que en lenguaje peronista sería la “lealtad”, tuvo su peso en el armado de la STyP. El Coronel Perón llevó a varios de sus compañeros de armas a la agencia -como los ya indicados Mercante, Russo, Mazza y Estrada- que trabajaron tanto como le cuidaron las espaldas desde varios puestos relevantes, siendo importantes piezas en el juego de ajedrez que por entonces tenía lugar en las internas del gobierno militar⁶⁰.

Se puede identificar todavía un grupo más de influencia en el período inicial de la STyP: la comunicación con personajes provenientes del mundo del trabajo y referentes sindicales fue un insumo central en ese lapso, aunque ello no se pueda percibir directamente observando la plantilla de personal⁶¹. Justamente porque -como destacó

Conferencia Internacional del Trabajo en 1947 e integró diversas comisiones de estudio del trabajo en el exterior. En 1948 fue designado embajador en México. Ver: *Quién es Quién en la Argentina...* (1955)

⁶⁰ En un interesante estudio antropológico sobre el lugar de la lealtad en las concepciones de la política y de la praxis del peronismo, Fernando Balbi sostiene, de hecho, que las nociones de la lealtad peronista derivan históricamente del concepto de lealtad de los militares argentinos de la época. Ver: Fernando BALBI (2007), *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*, Buenos Aires, Antropofagia, cap. 2.

⁶¹ La relación con líderes sindicales como Ángel Borlenghi, Cipriano Reyes o Luis Gay fue vital durante este tramo, pero no ocuparon cargos públicos. El primero era secretario general de la CGEC -uno de los gremios de actuación más relevante durante la década de 1930-, miembro de la conducción de la CGT N° 2 desde 1942 y había estado afiliado al Partido Socialista durante largo tiempo. Movilizó el apoyo de la CGEC en momentos claves, aunque sólo se plegó a Perón de manera decidida tras la obtención de la caja jubilaria para los empleados de comercio en 1944. Reyes fue uno de los líderes en que se apoyó la STyP para anular el peso de los cuadros comunistas en la organización de los trabajadores de la carne, tras la intervención de Perón y Mercante en la larga huelga que sostuvieron en 1943 y en la que ayudaron a sacar de prisión a José Peter. La STyP impulsaría la organización de la Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne, Derivados y Afines (FGPICDyA), que se materializaría a fines de 1945 y catapultaría a Cipriano Reyes, que no contaba con un largo historial de militancia sindical, como sí tenían otros de los que dialogaron con Perón en estos años. Luis Gay, por su parte, llevaba la voz cantante en la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos (FOET), pese a no ocupar siempre los cargos de mayor jerarquía en su seno. La colaboración con la STyP se cristalizó en 1945, cuando con su intermedio, logró arrancársele un escalafón a la Unión Telefónica. Sobre estos temas, ver: Raanan REIN (2006), *op. cit.*, pp.

Daniel Campione- la alianza entre Perón y los sindicatos no se cimentó a partir del otorgamiento de cargos en el aparato estatal⁶². En efecto, la norma fue ésta pero hubo algunas excepciones que vaticinaron un rasgo que caracterizaría a la agencia con posterioridad a junio de 1946, fecha de la asunción de Perón a la Primera Magistratura. En consonancia con ello, algunos militantes sindicales fueron nombrados, por ejemplo, para integrar comisiones estatales, como fue el caso de Luis Gay, Ángel Borlenghi y Alcides Montiel –este último, del gremio de cerveceros-, llamados para colaborar en la redacción de distintas leyes⁶³. Pero además hubo tres hombres que sí llegaron a trabajar formalmente en la STyP en esta época y adelantaron la utilización que allí se daría de otro tipo de saberes útiles a la gestión estatal, que no eran los consagrados en las aulas magnas o en los pasillos del Estado pre 1943.

En primer lugar, Hugo Mercante, que trabajó en la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, pese a que no sabemos exactamente cuáles fueron sus tareas. Más allá de un evidente parentesco con Domingo Mercante, cuya naturaleza no está del todo clara, se lo reconoce como el enlace en los primeros contactos de la UF con Perón, desde su puesto de ferroviario en el Puerto de la Capital y en tanto afiliado de ese sindicato. Aparentemente, se lo incorporó pronto al personal de la STyP y tuvo un importante rol en la semana previa al 17 de Octubre del '45, cuando el teniente coronel Mercante advirtió a varios líderes sindicales que, de ser arrestado él también tras el confinamiento de Perón, deberían acatar únicamente las instrucciones de Hugo Mercante⁶⁴. Un trabajador había sido, así, incorporado como empleado de la agencia. Seguramente sus relaciones familiares y contactos jugaron su parte, pero eso no le quita peso a la

42-60; Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, cap. 8 y 9; Mirta Zaida LOBATO (2004), *op. cit.*, pp. 228-249; Gustavo Nicolás CONTRERAS (2012), *op. cit.*, cap. 7.

⁶² Ver: Daniel CAMPIONE, *op. cit.*, p. 59.

⁶³ Ver: Joel HOROWITZ, *op. cit.*, p. 263.

⁶⁴ Hay diferentes versiones sobre la relación de Hugo y Domingo Mercante. Mientras que algunos los señalan como hermanos y otros como primos y tío/sobrino, en la biografía “oficial” de Domingo Mercante -escrita por uno de sus hijos-, Hugo no aparece siquiera mencionado en el núcleo familiar. Ver: Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, p. 7; Félix LUNA (1984), *op. cit.*, pp. 279-280; Domingo Alfredo MERCANTE (1995), *op.cit.*; Héctor D. VARGAS (2011), “Un repaso de las jornadas de octubre desde el rol que tuvieron los funcionarios de la STyP en la organización de las marchas que culminaron en la Plaza de Mayo”, *Miradas al Sur*, Año 4, n° 178, 16/10/2011, Marysa NAVARRO (2007), *Evita*, Buenos Aires, Edhasa, p. 103.

capitalización del conocimiento de uno de los sindicatos más fuertes de la Argentina que podía lograrse por su intermedio.

El segundo de estos hombres fue Luis Monzalvo, de la UF, que había sido parte de los primeros grupos que iniciaron un diálogo con Perón y que estuvieron cerca de Domingo Mercante durante la intervención de LF y de la UF. Monzalvo fue el secretario general de la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para ferroviarios, creada por decreto 9.696/44, o en otras palabras, del reflejo institucional del cada vez más estrecho contacto entre Perón y los trabajadores del riel⁶⁵. Allí asistió, primero, al capitán Alberto Rodrigo Fontán y luego, al propio Domingo Mercante, sucesivamente directores generales de la repartición, durante más de dos años a partir de abril de 1944. Su experiencia como secretario de la Liga Antituberculosa del Ferrocarril Central Argentino en Córdoba fue, probablemente, tomada en cuenta para su designación ya que se encargaba de trámites vinculados con tratamientos médicos e internaciones de los trabajadores⁶⁶.

Por último, y también último en incorporarse, debe mencionarse a José María Freire. Este representante gremial del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio (SOIV) fue sumado a una Dirección General equivalente a la que tenían los ferroviarios, pero que fue creada recién en abril de 1946, poco antes de asumir Perón⁶⁷. Si la presencia de este tipo de organismo dentro de la STyP cumplió la función de seducir a los ferroviarios en 1944, en el caso de los vidrieros fue el broche de oro de un vínculo establecido entre el SOIV y Perón desde los momentos previos al reconocimiento gremial de la entidad como representante de la rama en junio de 1944⁶⁸. Si bien estos son temas sobre los que abundaremos en el siguiente capítulo, debe quedar dicho aquí que en esta historia “los

⁶⁵ La UF negoció obtener el apoyo monetario de la STyP para construir un gran hospital para los ferroviarios en Buenos Aires y otros servicios de salud complementarios, financiados por el aporte del gobierno, así como por las contribuciones obligatorias de los empresarios y los obreros, a cambio de ceder el control del sistema de salud a ese organismo especial que funcionaría dentro de la STyP. Ver: Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, p. 277.

⁶⁶ Ver: Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, pp. 115-117, 130-132 y 181-182.

⁶⁷ Ver: Decreto n° 10.115 del 5 de abril de 1946, creando la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Empleados y Obreros de la Industria del Vidrio. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III, n° 10 (abril/mayo/junio 1946), pp. 849-850.

⁶⁸ Ver: Resolución de la STyP del 27 de junio de 1944, reconociéndose como entidad gremial obrera representativa al Sindicato de la Industria del Vidrio, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 2 (abril/mayo/junio 1944), p. 417.

últimos fueron los primeros” y que Freire fue el elegido en 1946, no ya del Coronel, sino del Presidente de la Nación para ocupar el mítico cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, lo cual nos permite zambullirnos en el período 1946-1955.

2. Trabajo y Previsión durante la década peronista (1946-1955)

Entre 1946 y 1955, la STyP logró una cierta estabilización en su organización interna. Uno de los grandes desafíos de esta etapa fue lograr la afirmación de la autoridad de la agencia, tanto respecto de lograr el respeto de sus decisiones por parte de distintos actores sociales como de consolidar su presencia en la mayor parte del país.

El enfrentamiento entre el gobierno militar y la Corte Suprema, iniciado en realidad en el período anterior, abrió una serie de debates legales de los que intentamos dar un panorama por fuerza limitado en el primer sub-apartado. Si bien todavía en 1946, se podía cuestionar la posibilidad misma de la existencia de una repartición como la STyP en el seno del Poder Ejecutivo Nacional, la Reforma Constitucional de 1949 cerraría definitivamente esa dimensión del debate, posibilitando la transformación de la Secretaría en Ministerio, aunque no pudiera cancelar otro aspecto del mismo, que tenía relación con la figura de las delegaciones regionales en las provincias.

En el segundo sub-apartado, retomamos el tratamiento de aspectos organizativos y de caracterización de personal de la dependencia. Al respecto, las direcciones principales continuaron funcionando a lo largo del período, con cambios de jerarquía, agregados y sustracciones, algunos de ellos importantes, pero que no implicaron en absoluto una completa reorganización que barriera con lo ya hecho. En los hechos, por contraste, las tareas vinculadas a la asistencia social, terminaron más directamente caucionadas por la presencia en la repartición de una figura no visible en el organigrama: la de Eva Perón, cuyo manejo de la obra social del peronismo fue en aumento hasta ser coronada con la creación de la FEP en 1948.

La novedad más importante en cuanto a la caracterización del personal del área en estos años, estuvo dada por la incorporación de hombres provenientes del mundo del

trabajo en varios lugares clave, incluida la dirección del área. Además, el hecho de que Eva se instalara físicamente en las oficinas de la STyP así como el crecimiento constante de sus tareas de ayuda social, también tendrían repercusiones en el funcionamiento del personal. Las consecuencias últimas de esta presencia fuerte e informal no son del todo dimensionables, debido a la fragmentariedad de las fuentes disponibles. Sin embargo, es factible y necesario arriesgar algunas hipótesis plausibles al respecto.

2.1. La afirmación de la autoridad

La STyP no sólo debió organizarse puertas adentro sino que debió construir su autoridad hacia afuera, generando mecanismos para que los distintos actores sociales respetaran sus formas de intervención. La cantidad y vastedad de decretos regulando conflictos y condiciones de trabajo y determinando el papel de la STyP en los mismos, dictados entre 1943 y 1946, alteraron el rol del Ejecutivo Nacional en estos asuntos tanto como impactaron de modo diverso en el mundo sindical y patronal y en los otros poderes y niveles de gobierno. La afirmación de la autoridad de la agencia, y con ella del poder central sobre todo el territorio nacional, se dio lentamente, como parte de un proceso más general de expansión y transformación del Estado y sólo logró mayor institucionalización con el arribo de Perón a la Presidencia mediante elecciones. A través del mismo se dio por tierra, trabajosamente, con la que había sido una de las limitaciones más grandes que habían pesado sobre el viejo DNT.

Ese proceso de definición y afirmación había empezado en el período anterior. El decreto 21.877 de agosto de 1944 fue, en este sentido, significativo porque había sido el primero en establecer penalidades para las personas o entidades que obstruyeran de cualquier modo la acción de la STyP. En los considerandos del decreto se argumentaba, por un lado, la necesidad de respaldar las nuevas formas de presentación de reclamaciones colectivas ante la institución⁶⁹, defendiendo así de manera contundente el

⁶⁹ Se refería a lo establecido en la Resolución n° 16 de la STyP de marzo de 1944. Esta reglamentaba la forma en que debían presentarse las reclamaciones colectivas ante la agencia hasta que se sancionara un régimen orgánico (cosa que no se llevó a cabo sino hasta 1953, con la Ley 14.250 de convenciones

cumplimiento de los convenios, y por otro, la de penalizar el incumplimiento de las normas dictadas por la STyP ante situaciones de “intransigencia o incomprensión maliciosa”⁷⁰.

Además, se entendía por obstrucción la negativa a suministrar informaciones solicitadas por la agencia o por sus funcionarios autorizados; la entrega de datos falsos ante esos mismos pedidos y el desacato abierto o velado a sus resoluciones de parte de cualquier persona o entidad, incluyendo funcionarios nacionales o provinciales y organizaciones patronales o de trabajadores. Los castigos iban desde la imposición de multas hasta el arresto y el retiro de personerías jurídicas o de patentes, para cuya aplicación –en algunos casos- se autorizaba a la STyP a recurrir a la fuerza pública. Para el caso puntual de los convenios colectivos, además de penas pecuniarias y prisión para los patrones, las organizaciones gremiales eran instadas a cumplir con lo acordado bajo amenaza de declarar ilegal su actitud y de no ser atendidos en lo futuro por las autoridades de la STyP. El artículo séptimo definía a la Capital y los territorios nacionales como ámbitos de aplicación de las penalidades, dejando establecido que en las provincias los procedimientos se ajustarían a las leyes o reglamentaciones locales sobre juicios de faltas o infracciones.

Había en esta medida varios problemas sobre los alcances y límites tanto de la capacidad de la STyP para dictar normas de aplicación general como del poder de policía⁷¹ del Estado para controlar su cumplimiento, que eran observados y comentados por los especialistas conforme se anotaban de estas innovaciones respecto de la

colectivas de trabajo y que generó complicaciones en la garantía de aplicación de los convenios). Se estipulaba allí, entre otras cosas, que tanto trabajadores como patrones debían plantear detalle de sus reclamaciones ante la agencia, que sería la encargada de investigar su fundamento, período durante el cual se obturaba la aplicación de medidas de fuerza (huelgas, cierres, despidos) bajo consideración de falta grave que podía detener la instancia conciliatoria para la solución del diferendo. También se disponía que los convenios de condiciones de trabajo y salarios deberían ser redactados por intermedio de la Dirección de Acción Social en cooperación con la Dirección General de Trabajo. Las delegaciones regionales debían tomar en sus manos cuestiones similares en las provincias. Ver: Resolución n° 16 de la STyP del 10 de marzo de 1944, Sección Legislación Nacional, *Derecho del Trabajo*, Tomo IV, pp. 412-413.

⁷⁰ Ver: Decreto núm. 21.877/44 en *ibidem*, pp. 457-460.

⁷¹ Definido como las facultades del Estado para dictar y aplicar normas jurídicas para asegurar el orden público y la plena realización de la vida social referidas a la seguridad, salubridad y moralidad de los habitantes de la Nación. Se complementan con el derecho de imponer penas y apelar al uso de la fuerza pública en última instancia. Ver: Rodolfo A. NÁPOLI (1945), “Facultad de la autoridad del trabajo para imponer sanciones en los contratos individuales”, *Derecho del Trabajo*, Tomo V, p. 382.

capacidad para “obligar” en la multiplicidad de frentes en que estaba interviniendo la repartición: conflictos colectivos e individuales del trabajo, temas salariales, regulación de condiciones laborales en los lugares de trabajo, delimitación de jornadas laborales, etc.

La revista *Derecho del Trabajo*, dirigida por Mario Deveali con la colaboración de referentes como Alejandro Unsaín, Mariano Tissembaum y Manuel Pinto, es una buena caja de resonancia de los debates legales que deparó la irrupción de la STyP. Reponerlos en detalle excede los propósitos de nuestro trabajo pero amerita un buen ejemplo. En relación al decreto 21.877, en un artículo de 1945 firmado por el abogado Rodolfo A. Nápoli, se reflexionaba en torno a la facultad del Estado para obligar a los patrones a mantener en forma compulsiva en el puesto a empleados que -con o sin causa justificada- fueran despedidos durante el desarrollo de un conflicto⁷². Para fijar su posición, Nápoli desagregaba varios aspectos de la situación que generaba tal instrumento. Por un lado, estaba el problema de que las faltas no contempladas en el Código Penal estaban en realidad reservadas a la legislación de cada provincia, según lo establecido en la Constitución Nacional, de modo que el poder nacional estaba violando la organización federal del Estado al querer determinarlas. Por otro, había límites al poder de policía ya que no se podía determinar sin más qué era una “falta o contravención” en asuntos colectivos e individuales del trabajo, teniendo en cuenta que las convenciones colectivas no estaban legisladas y que el contrato de trabajo individual no tenía legislación propia y aún era considerado de carácter privado, pese a estar sometido a restricciones de orden público por el avance de la legislación obrera⁷³.

Este tipo de observaciones eran recurrentes y ponían en vilo de modo permanente la autoridad de la STyP, sobre todo desde el momento en que sus capacidades intentaban recortarse y afirmarse por la vía del decreto. En este escenario, el Poder Judicial marcó de cerca al gobierno militar, blandiendo los argumentos legales y produciendo fallos que podían impugnar la acción de la agencia para regular y aplicar normas sobre distintas materias y en distintas jurisdicciones.

⁷² Ver *supra*: nota 69 sobre la Resolución n° 16.

⁷³ Ver: Rodolfo A. NÁPOLI (1945), *op. cit.*, pp. 382-386.

Aunque este enfrentamiento se libró institucionalmente, fue un aspecto crucial de la batalla política que se desplegó durante 1944 y 1945 y que alineó a la Corte Suprema con la oposición al gobierno militar y, en especial, a Perón. Los dos hitos que lo marcaron fueron la negativa de la Corte a tomarles juramento a los miembros de la Cámara de Apelaciones de la Justicia del Trabajo, creada por el decreto 32.347 en noviembre de 1944⁷⁴, y el fallo de inconstitucionalidad parcial del régimen orgánico de la STyP dado a conocer algunos días antes de las elecciones de febrero de 1946, que impugnaba la forma en que se habían constituido las delegaciones regionales a partir del decreto de creación de la STyP⁷⁵.

De esta manera, la Corte se encontró cuestionando tanto la existencia de una instancia judicial diferenciada para la resolución de conflictos individuales del trabajo como la autoridad de la STyP para incorporar automáticamente las oficinas del trabajo provinciales, “sustituyéndose sus funciones específicas de control y de aplicación administrativa de las leyes en las respectivas provincias por la de subordinación al órgano administrativo nacional.”⁷⁶ Según la resolución judicial, eso implicaba derogar una ley provincial y otorgarle al organismo local atribuciones referidas a legislación de fondo (Códigos), mecanismo que violaba lo dispuesto en la Carta Magna.

Las posiciones no fueron uniformes en estas cuestiones. Existieron algunas, como la de Mariano Tissembaum, que resaltaron que las infracciones del trabajo podían considerarse comprendidas en una jurisdicción nacional amplia del Poder Ejecutivo dentro del territorio de las provincias, justificada en razón del bienestar y seguridad general del país, como la que primaba en materia de policía sanitaria animal y vegetal⁷⁷. Pero de alguna manera, el choque entre Perón y la Corte era síntoma de la puja que

⁷⁴ La creación de los Tribunales del Trabajo causó un enorme revuelo en el ámbito judicial, que Andrés Stagnaro ha atribuido a la preponderancia de los abogados civilistas en ese campo y a las implicancias que tenía la creación de un nuevo fuero para las ideas de igualdad ante la ley. Ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*, cap. 3.

⁷⁵ Ver: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, p. 393. Este fallo puso en vilo al Comité Central Confederal (CCC) de la CGT, que se reunió de inmediato para debatir cuál sería la respuesta pública de los sindicatos. Se resolvió no declarar ninguna huelga para no afectar el desenvolvimiento pacífico de los comicios del 24 de febrero de 1946. Ver: *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Reunión del 9/02/1946, pp. 194-217.

⁷⁶ Ver: Luis A. DESPONTIN (1946), “Facultades nacionales y provinciales para legislar en materia de trabajo”, *Derecho del Trabajo*, Tomo VI, pp. 145-152.

⁷⁷ Referido por Juan M. GALLI PUJATO (1950), *op. cit.*, p. 21.

llevaba adelante el Poder Ejecutivo para expandir sus capacidades de intervención. Más allá de que, políticamente hablando, el conflicto desembocó en la remoción de jueces de la Corte Suprema mediante juicio político en 1946, la institucionalización tanto del poder de la STyP como de la batería de medidas que había tomado, debía andar otros carriles si se quería estabilizar lo logrado frente a estos y otros embates. Por eso, instalado Perón en la primera magistratura, uno de los primeros proyectos ingresados al Congreso fue el que proponía la aprobación parlamentaria de los decretos referidos a Trabajo y Previsión surgidos del gobierno militar.

A lo largo de los debates que finalmente dieron cuerpo a la Ley 12.921 a fines del '46, se cruzaron interesantes argumentaciones en las Cámaras que daban cuenta de las diferentes visiones bajo las cuales se consideraban las novedades institucionales. De un lado se sostenía la necesidad de ratificar esos decretos por la grave situación de inestabilidad jurídica que podía generarse si se los llegaba a considerar caducos al haber finalizado el gobierno *de facto* que les había dado existencia. Ante este riesgo, y teniendo en cuenta que buena parte de ellos ya se estaban aplicando, se consideraba imperioso aprobarlos sin modificaciones y de modo global, ya que la discusión pormenorizada de cada uno insumiría infinitos años de debate legislativo. La aprobación garantizaba la estabilidad y continuidad con el período anterior, cosa que en definitiva el pueblo había refrendado con su voto en las elecciones, y no impedía al Congreso proponer modificaciones o sancionar nuevas leyes para reemplazarlos en el futuro⁷⁸.

Los senadores y diputados oficialistas, muchos de ellos provenientes del ámbito gremial y menos avezados en temas constitucionales, también subrayaron la importancia de respaldar la iniciativa, saludando la relevancia de la labor encarada por la STyP y el contraste con lo realizado por las anteriores agencias del trabajo y por otras instituciones similares que no habían garantizado el alcance efectivo de la legislación del trabajo. Se sostenía, así, el carácter revolucionario y el sentido social del gobierno del '43 que había construido una dependencia ágil –un “laboratorio vivo”, en palabras del diputado

⁷⁸ Esta era la postura del Senador Ramella, por ejemplo. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (1946), 37° reunión - 32° sesión ordinaria (29 de agosto), p. 186.

Argaña⁷⁹ - que daba primacía a la generación de respuestas para los problemas de los trabajadores de manera uniforme en todo el territorio nacional y por sobre los escollos institucionales.

Del lado opuesto, se hizo hincapié fundamentalmente en que la aprobación total de los decretos dañaba el sistema institucional argentino, lo cual, además, era considerado la antesala de la construcción de un régimen totalitario. Arturo Frondizi, que habló en representación de la minoría radical de la Cámara Baja (el famoso “Bloque de los 44”), señaló algunos de los principales problemas, siendo uno de los más salientes, de nuevo, el de la figura de las delegaciones regionales de la STyP. Desde su punto de vista, la vulneración de las autonomías provinciales que representaban estas delegaciones, no podía ser avalada por el Poder Legislativo sin ignorar la organización federal imperante en el país⁸⁰. Como sostuvo su correligionario Ricardo Balbín, cerrado el período supuestamente “revolucionario”, el Congreso no podía avalar una arbitrariedad semejante sin plena conciencia de los infinitos debates que se abrirían respecto de la inconstitucionalidad de la ley⁸¹. El conservador Reynaldo Pastor acompañó esta postura, sosteniendo además que:

“Una cosa es sancionar una ley de carácter nacional para ser aplicada en todo el territorio de la República y otra cosa es imponer a las provincias que acepten las autoridades federales como órganos de aplicación. (...) No caigamos en este género de confusiones, ni nos amparemos en la necesidad de uniformar una legislación social para hacer gravitar por igual en todos los sectores del país, para atropellar al gobierno propio de las provincias...”⁸²,

Otro de los diputados radicales, Emilio Ravignani, acordó con estos puntos pero fue más allá y apuntó directamente al corazón de la existencia de la STyP, refutando que la

⁷⁹ Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1946), 55° reunión – 11° sesión extraordinaria (20 y 21 de noviembre), p. 305.

⁸⁰ Ver: *ibídem*, pp. 311-312.

⁸¹ Ver: *ibídem*, p. 330.

⁸² En: *ibídem*, p. 316.

Constitución amparara siquiera la posibilidad de crear secretarías dependientes del Poder Ejecutivo. Según consideraba, sólo era posible diseñar subsecretarías dentro de los ministerios existentes. Las decisiones de la STyP y de instituciones semejantes, tal como venían funcionando, dejaban a los ministros rebajados en su jerarquía al transformarlos en “simples refrendadores de lo que haga la Secretaría de Trabajo y Previsión”, desvirtuando la naturaleza y responsabilidad de la función del ministro dentro del Poder Ejecutivo y como figura de enlace con el Poder Legislativo⁸³.

Más allá de que la ley 12.921 se terminara sancionando, el abanico de posiciones interpretativas que mostró su debate exhibía la persistencia de zonas grises que no se difuminarían hasta tanto no se reformara la Constitución Nacional. En el ínterin, la cuestión de las delegaciones regionales no pudo ser ignorada y se subsanó, al menos en lo formal, mediante fórmulas que buscaban separar la provisión de servicios de la STyP en todo el territorio respecto de su potestad jurisdiccional como autoridad de aplicación de las leyes del trabajo. Así lo especificaban los documentos que la propia institución produjo durante 1946:

“... en todo lo que se refiere a la atención y seguridad de los trabajadores, a la asistencia social, a su amparo en el goce de los derechos y elevación de los niveles de vida, su orientación y formación profesional, el fomento de la vivienda económica, la protección de la infancia y la maternidad, las cuestiones vinculadas con las migraciones, las investigaciones, estudios y estadísticas sobre todos los hechos atinentes a materias sociales y del trabajo así como la preparación de la legislación social de carácter nacional es incuestionable que el Poder Central ha de contar con el medio de ofrecer los expresados servicios a todos los trabajadores del país y de recabar cuantas informaciones le sean necesarias para sus investigaciones, estudios e informes, sin que ello pueda implicar, ni entenderse en forma alguna que sean en mengua de las autonomías provinciales.

⁸³ Ver: *ibídem*, p. 320.

En otro aspecto, es decir, en la vigilancia y contralor de las leyes del trabajo, como en la aplicación de penalidades por infracciones a sus disposiciones y las que nazcan de facultades que la legislación pueda acordarle como mediador de las relaciones entre el capital y el trabajo y conciliador o árbitro de los conflictos que pudiera suscitar esa relación, es en el que hay que determinar, con prolija precisión cuál ha de ser la competencia del Gobierno Nacional dentro de la jurisdicción de las respectivas provincias.^{84,}

La solución provisoria fue, entonces, autorizar a las delegaciones regionales en todo el territorio como agentes representativos y auxiliares de las funciones de la STyP, pero determinar que ante la comprobación de infracciones punibles u omisiones, cooperasen con las autoridades judiciales o administrativas correspondientes, sin sustituirlas en el ejercicio de sus funciones, respetando la naturaleza autónoma de los gobiernos provinciales.

Vale reflexionar -en torno a estas cuestiones- sobre los medios disponibles para encarar transformaciones en la organización estatal. Un nuevo gobierno puede proponerse alterar las relaciones de fuerza de la sociedad y hacerlo en función de sus concepciones políticas, pero para ello debe actuar a través de estructuras, lenguajes, reglas, entramados institucionales e incluso burocracias preexistentes que son sólo lentamente reacomodables⁸⁵. De hecho, el peronismo auspició estos cambios tensando al máximo los límites impuestos por la Constitución hasta finalmente lograr su Reforma en 1949⁸⁶.

Alcanzada esa instancia, en las Disposiciones Transitorias de la Constitución reformada se estableció la necesidad de una nueva Ley Orgánica de Ministerios a la vez que se determinó que el despacho de la Nación estaría a cargo de una serie de nuevas

⁸⁴ En: *Plan de Gobierno 1947-1951. Obra Social. Trabajo y Previsión. Exposición Analítica*, pp. 11-12.

⁸⁵ Ver: Oscar OSZLAK (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040090.pdf>, pp. 9-10

⁸⁶ Ver: Patricia BERROTARÁN (2006), *op. cit.*, pp. 94-95 y María Mercedes PROL (2008), "Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates: <http://nuevomundo.revues.org/index12592.html>

reparticiones. En julio de 1949, la aprobación de la Ley 13.529 confirmó la complejización de la estructura de ministerios: se elevó su número a veinte y se determinaron las funciones específicas de cada uno. Esto constituyó otra novedad porque en la Constitución de 1853, como se ha visto, el número se encontraba fijado expresamente en el texto constitucional. Con la Reforma de 1949, en cambio, se permitió que la estructura ministerial fuera modificada en lo sucesivo por ley del Congreso. Esta opción brindaba mayor flexibilidad a la organización de las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, ya que, de ser necesarios nuevos reajustes, no requerirían de una reforma constitucional⁸⁷.

La ley 13.529 creaba el MTyP y lo responsabilizaba de todo lo inherente a las relaciones entre el capital y el trabajo y la protección legal e integral del trabajador, lo cual implicaba una larga serie de tareas: la promoción y supervisión de la legislación social, la relación con asociaciones profesionales, la intervención en la negociación de convenios colectivos, la organización de las funciones de policía sanitaria del trabajo, la asistencia jurídica a los trabajadores y la instancia conciliatoria en conflictos individuales del trabajo, el régimen de seguros sociales, el fomento del ahorro y la formación de los trabajadores y el amparo de los Derechos del Trabajo, que incluso habían sido incorporados a la Carta Magna⁸⁸.

Según reseñó Juan Galli Pujato, las facultades del MTyP podían clasificarse en facultades de promoción y protección; de aplicación y contralor; relativas al derecho colectivo del trabajo; relativas a la seguridad social y las instituciones sociales y, finalmente, aquellas que eran de responsabilidad concurrente con otros ministerios y que debían ser específica y cuidadosamente coordinadas. Ahora bien, si la Constitución de 1949 acabó con la polémica en torno a la figura de las secretarías del Ejecutivo que en 1946 todavía causaba revuelo, el problema jurisdiccional respecto de la aplicación de las leyes del trabajo en los espacios provinciales continuaba siendo ríspido. Sin embargo, el

⁸⁷ Otra particularidad era que la reforma, denominación, ramos y coordinación de los ministerios sólo podía ser tratada en el Congreso por propuesta del Poder Ejecutivo, que era considerado el conecedor de las necesidades y funciones de gobierno, lo cual no restaba poder al Legislativo para proponer modificaciones. Ver: Carlos JUÁREZ (1954), *op. cit.*, pp. 38-39. Efectivamente en 1954, hubo una nueva Ley de Ministerios, la 14.303.

⁸⁸ *Constitución de la Nación Argentina* (1949), Buenos Aires, Ediciones Realidad Política.

peso de lo que ya venía sucediendo de hecho desde hacía seis años y, sobre todo, la existencia de organizaciones de trabajadores que excedían el ámbito local o provincial y de convenios colectivos de alcance nacional, sumaban argumentos para que se consolidara el carácter nacional de las cuestiones del trabajo, lo que, de mínima, justificaba la concurrencia de la jurisdicción nacional con la provincial⁸⁹.

2.2. La organización interna y el perfil de los funcionarios

Durante los más de nueve años de gobierno peronista, el organigrama de la STyP/MTyP presentó algunas novedades y modificaciones pero, aún creciendo en importancia y cantidad de direcciones, entró en una fase de relativa estabilización y consolidación de su organización interna a partir de 1946/47. Lo realizado en el período anterior ofreció, como se verá, una base de sustentación útil y se mantuvieron las que eran sus principales direcciones hacia 1946, aunque hubo cambios, supresiones y agregados propios de una etapa de crecimiento del Estado. El número de reparticiones autárquicas, esto es, aquellas instituciones controladas por la STyP/MTyP pero que se administraban a sí mismas y manejaban sus recursos conforme a los marcos impuestos por la ley de su creación, aumentó respecto del momento de reorganización de la dependencia, a principios de 1946 (Ver Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo)⁹⁰.

La innovación principal durante todo el período fue la transformación de la Secretaría en Ministerio en 1949, esto es, el punto cúlmine de la jerarquización formal de Trabajo y Previsión en el Estado. Como indicamos en la Introducción, esto no tuvo un impacto directo en su organización interna o su personal, razón por la que hemos tomado la

⁸⁹ Ver: Juan GALLI PUJATO (1950), *op. cit.*, p. 29.

⁹⁰ Hacia 1947, las reparticiones autárquicas eran el INPS, la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferrovianos y la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Empleados y Obreros de la Industria del Vidrio y Afines. Más tarde, se agregaría la Dirección Nacional de Asistencia Social. Ver listado de reparticiones en: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947* y *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1951*.

decisión de analizar globalmente el período 1946-1955⁹¹. Sin embargo, sí podemos señalar como hipótesis general que mientras que parece observarse que en este mediano plazo, el área se afirmó en su capacidad de mediación en las relaciones obrero-patronales, en la formulación y contralor de la legislación social en todo el territorio y en el impulso de mejoras en las condiciones de los lugares de trabajo -esto es, en definitiva, en lo comprendido dentro del rótulo “Trabajo”-, el rumbo de la agencia en cuestiones previsionales y asistenciales, se encontró atravesado por mayores tensiones y ambigüedades. Si bien la yuxtaposición de la técnica y la política signó el devenir del área toda, en lo asistencial y previsional eso pudo percibirse más cristalinamente a través de las modificaciones que se fueron dando en la organización institucional.

En términos generales, las direcciones en las que se organizaba el área continuaron distinguiéndose entre aquellas que tenían asignados distintos aspectos de intervención estatal y las que se ocupaban del trámite interno de la repartición, tales como las de Personal, Administración, Asuntos Legales e incluso la Secretaría General, que fue especialmente creada en julio de 1947 sobre la base de la preexistente Oficialía Mayor, para supervisar y agilizar los procedimientos administrativos. Es importante señalar que la celeridad era considerada de primera necesidad en toda la STyP porque manejaba un área muy sensible de la política gubernamental. A la hora de procurar la reconciliación de intereses entre el capital y el trabajo, un retraso en la ejecución podía malograr o tornar inoperante la toma de decisiones, sobre todo si tenemos en cuenta que durante el bienio 1946-1948, el gobierno estuvo asediado por un ciclo de huelgas desatadas como respuesta a los puntos muertos de las negociaciones colectivas⁹²:

“El cumplimiento de dicha exigencia (la celeridad) es esencial para que sea efectiva la justicia social; ello impone a este organismo, quizá en mayor grado que a ningún otro, que su despacho y trámites internos se muevan con ritmo ágil, simplificando y abreviando el diligenciamiento de las actuaciones y

⁹¹ El uso de la expresión ‘STyP/MTyP’ en estas líneas refiere a situaciones, figuras o direcciones que están presentes en la repartición, tanto antes como después de la transformación de la Secretaría en Ministerio.

⁹² Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, cap. 8.

reduciendo al mínimo los procedimientos e intervenciones de sus distintas oficinas⁹³”.

En cuanto a las novedades organizativas de la década, las Direcciones Generales más importantes heredadas del período 1943-1943 fueron transformadas en Direcciones Nacionales en distintos momentos: así sucedió con Trabajo y Acción Social Directa, cuya importancia ya ha sido mencionada en el apartado anterior; con Previsión Social, de manera tardía, hacia 1953, después de reestructurarse el INPS, y con Asistencia Social, pero esta, a su vez, adquirió status de repartición autárquica, lo cual le dio mayor independencia administrativa y la transformó en una zona estatal porosa a causa de su estrecha relación con la FEP a través de la figura del médico Armando Méndez de San Martín⁹⁴.

Esta última Dirección Nacional fue creada por Ley 13.341 y pasó a absorber la anterior Dirección General de Asistencia Social de la STyP, la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal y las asociaciones y sociedades de igual carácter existentes en toda la República, pudiendo incorporar todos sus bienes, personal, cuentas, derechos y obligaciones. Su funcionamiento como entidad descentralizada, la imbuía de una enorme independencia para proyectar y organizar los establecimientos y prestaciones que considerara pertinentes y acordes a los objetivos de protección de la infancia, la vejez y la mujer desvalida. Incluso tenía un presupuesto que podía ser administrado con autonomía y que combinaba partidas oficiales con donaciones privadas⁹⁵. El debate parlamentario que se dio en torno a su creación estuvo muy cargado de cruces políticos, entre los que se destacó la fricción que generaba la no inclusión formal de la FEP dentro

⁹³ La aclaración entre paréntesis es nuestra. En: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947*, p. 17.

⁹⁴ Desde 1948 y hasta 1950, Méndez de San Martín fue Director Nacional de Asistencia Social y Director de la FEP, simultáneamente. Ver: Martín STAWSKI (2009), *op. cit.*, p. 57.

⁹⁵ Ver: Ley 13.341, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año V, n° 17/18/19/20 (enero a diciembre 1948), pp. 533-534.

de la Dirección Nacional de Asistencia Social, dada la superposición real existente entre ambas⁹⁶.

Así, mientras que en el *Plan de Gobierno y Exposición Analítica* que la STyP elaboró a fines de 1946 para enmarcar sus líneas de intervención dentro de los objetivos generales estipulados por el Primer Plan Quinquenal para los años 1947-1951⁹⁷, la Asistencia Social aparecía como aspecto complementario y supeditado al de la Previsión Social, en los años sucesivos no sólo terminaría por diluirse esa forma de asociación subordinada sino que también se le daría gran relevancia a la primera, permitiendo que se escurriera abiertamente de la incumbencia y control del Secretario/Ministro⁹⁸.

Los planes previsionales, por su parte, no correrían mejor suerte, al menos no si se toman como parámetro las ambiciones iniciales en este terreno, que aspiraban a conformar un sistema de seguridad unificado. Con la ley 14.236 de 1953, que reestructuró el INPS, las cajas recuperaron autonomía administrativa y autarquía presupuestaria, con el sólo establecimiento de un límite a sus costos administrativos, y se aumentó el control de los representantes sindicales en la administración de los fondos⁹⁹. Así, la asistencia social directa emparchó los huecos dejados por el desplazamiento del

⁹⁶ Ver: Laura GOLBERT (2008), “Las políticas sociales, antes y después de la Fundación Eva Perón”, en Carolina BARRY, Adriana VALOBRA y Karina RAMACCIOTTI, *La Fundación Eva Perón y las mujeres en Buenos Aires: entre la provocación y la integración*, Buenos, Aires, Biblos, pp 19- 43.

⁹⁷ Como ha señalado Patricia Berrotarán, el peronismo utilizó la planificación como instrumento para guiar la acción pública y la exhibió como un artefacto racionalizador y técnico para encarar la administración del Estado. Sin embargo, ya en las apropiaciones que las secretarías y ministerios hacían intentando particularizar esos objetivos en sus esferas de intervención, se percibían tanto las diferentes capacidades acumuladas en cada organismo como las tensiones entre las formulaciones técnicas y los problemas políticos que representaba cualquier posible concreción de esas metas. Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *op. cit.*, cap. 3.

⁹⁸ En el Plan se consideraba que las Direcciones de Trabajo y de Previsión Social deberían tener mayor jerarquía que las restantes, así como tener comunicación directa con el Secretario, mientras que se contemplaba que las otras dependencias se vincularan a través de un enlace a través del cargo de Secretario General, que todavía estaba pronto a crearse al momento de elaboración del plan. Se decía sobre Asistencia Social, en relación con su inclusión dentro de lo que se consideraba propio de la Previsión: “La asistencia social que lleva la acción protectora del Estado allí donde la previsión no llega con sus efectos para cubrir los riesgos naturales de la vida del trabajador, complementa y completa integralmente las funciones de la previsión social en sus proyecciones hacia la implantación del régimen único del seguro social. Desde este punto de vista, su inclusión entre funciones de previsión es lógica y racional...”. Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951. Obra Social. Trabajo y Previsión. Exposición Analítica*, pp. 15-17.

⁹⁹ Ver: Luciano ANDRENACCI, Fernando FALAPPA y Daniel LVOVICH (2004), “Acerca del Estado de Bienestar del peronismo clásico (1943-1955)”, en Julián BERTRANOU, Juan Manuel PALACIO y Gerardo SERRANO (comps.), *op. cit.*

anhelo del seguro social único y eso se vio reflejado en los vaivenes organizativos del área.

También surgieron algunas nuevas direcciones entre 1946 y 1955. Vale referir entre ellas especialmente al armado de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo en 1947, luego Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo (1949), en tanto y en cuanto la superposición con funciones de la Secretaría de Salud Pública hizo necesario articular un cuidadoso deslindamiento de atribuciones. La STyP/MTyP intentó defender, con ambas creaciones, su autoridad en temas de higiene y seguridad laboral en razón de su mayor información sobre y contacto con los problemas sociales y económicos del trabajo así como de su responsabilidad en cuanto a procurar la mejora de las condiciones laborales. De esta manera, se intentaba limitar a Salud Pública a las funciones de asesoramiento técnico e investigación científica, dejando en la STyP/MTyP las de inspección, información y aplicación de medidas sanitarias. La prevención de accidentes, enfermedades profesionales y, sobre todo, la capacidad de declarar insalubre cualquier tipo de tarea estarían, entonces, monopolizadas por este organismo¹⁰⁰. No es de extrañar que el área luchara por obtener esas capacidades, dado que podían ser utilizadas como un factor de presión importante frente a las tribulaciones y reticencias patronales.

Si hubo agregados y redefiniciones, también hubo pérdidas en este proceso de reajuste de la repartición. Así, la ingente complejización organizativa del Poder Ejecutivo Nacional significó, desde ya, la fuga de algunas competencias inicialmente colocadas en la órbita de Trabajo y Previsión hacia otros lugares, pero esto colaboró en una especialización de su rol. Tales fueron los casos de la Dirección de Migraciones, la Administración Nacional de la Vivienda, la Caja Nacional de Ahorro Postal y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional¹⁰¹. Además, se produjeron

¹⁰⁰ Ver: Decreto n° 12.333/47 del 9 de mayo de 1947 y Decreto 21.288/47 del 22 de julio de 1947, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año IV, nros. 13/14/15/16 (enero a diciembre 1947), pp. 514-516 y pp. 520-522; Decreto n° 6.415/49 del 14 de marzo de 1949, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año VI, nros. 21/22/23/24 (enero a diciembre 1949), pp. 550-552.

¹⁰¹ Migraciones se trasladó al Ministerio de Asuntos Políticos y Técnicos; Vivienda y la Caja Nacional de Ahorro Postal, al Ministerio de Obras Públicas y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, al Ministerio de Educación. En el primer caso, como ha señalado Carolina Biernat, los criterios de selección de inmigrantes fueron objeto de debate en el seno mismo del gabinete peronista.

otro tipo de movimientos internos de redistribución de funciones puertas adentro, entre las principales direcciones de la STyP/MTyP, como en el caso del manejo de las delegaciones regionales, que pasaron de depender de Trabajo y Acción Social Directa a estar bajo el control inmediato del ministro hacia fines de 1950, procurándose una mayor centralización¹⁰².

En cuanto a la composición del personal del área, las apreciaciones sólo pueden ser de mediano alcance. En primer lugar, porque los legajos de personal –como muchos otros documentos- fueron destruidos después de 1955, con lo cual no se cuenta con información completa sobre la plantilla de las distintas direcciones. En segundo lugar, porque mientras que para el período anterior, al ser relativamente pocos los cargos jerárquicos, podían ubicarse nombres e identificarse ciertos grupos de procedencia, la cuestión es más compleja para el período 1946-1955: por un lado, la cantidad de personal jerárquico aumentó al aumentar la cantidad de direcciones; por otro, la información disponible actualmente permite una reconstrucción fragmentaria de los puestos de mayor importancia, ya que las memorias institucionales preservadas no conforman series continuas y no siempre es posible complementarlas o cruzarlas de manera efectiva con otras publicaciones. Finalmente, pero no menos importante, cualquier apreciación sobre el perfil de los empleados de Trabajo y Previsión debe partir de un dato que no se obtiene a partir de la observación de los nombres del organigrama. Este dato es la presencia de Eva Perón en la repartición, elemento ausente en el período previo y que sin duda la marcó a fuego.

Desde antes de las elecciones de 1946, la Primera Dama ocupaba un despacho adyacente a la STyP. Allí, durante varios meses, había sido instruida por Domingo Mercante en el conocimiento del mundo de los sindicatos. Lo que le interesaba a Eva no era el manejo cotidiano de la institución, si no conocer quiénes acudían a ella y qué

Mientras los funcionarios de Trabajo y Previsión, del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio y del Banco Central sostenían la necesidad de guiarse por la ocupación del aspirante a ingresar al país, privilegiando a técnicos industriales y obreros urbanos, los miembros del Consejo de Defensa Nacional y de la Dirección de Migraciones se inclinaban por la elección de extranjeros de origen rural y tipos humanos latinos y católicos, que se pretendían más asimilables con la población local. Ver: Carolina BIERNAT (2007), *op. cit.*, p. 79.

¹⁰² Ver: Resolución del Ministerio de Trabajo y Previsión n° 410 del 28 de diciembre de 1950, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año VII, n° 25-26-27-28 (enero-diciembre 1950), p. 365.

necesitaban. Al comenzar el mandato de Perón, pasó a ocupar el despacho principal del edificio de Perú e Hipólito Yrigoyen y allí recibía a delegaciones de trabajadores de forma periódica, recreando el vínculo directo de Perón con los sindicatos¹⁰³.

La actividad de Eva en Trabajo y Previsión se centró fuertemente en lo gremial, en un primer momento, para luego profundizarse su dedicación a la labor de ayuda social, para las que le sirvieron como basamento tanto las vinculaciones que forjó con los sindicatos como las primeras tareas de Asistencia Social en las que se había embarcado la STyP¹⁰⁴. Eva Perón urdió allí la trama de relaciones personales y de funciones informales que la transformaron en “Evita” al mismo tiempo que esas redes atravesaban y se realimentaban gracias a la dimensión formal de actuación de la agencia.

Si bien no es posible determinar el grado de influencia inicial que Eva tuvo en la designación de la primera línea de funcionarios hacia 1946, dos cosas son ciertas. La primera, que del núcleo inicial que, según hemos podido reconstruir, había jugado algún papel en la STyP entre 1943 y 1946, sólo quedaron José María Freire, como titular de la Secretaría; Hugo Mercante, que estuvo al frente de Trabajo y Acción Social Directa por alrededor de seis años; Juan Raúl Pichetto, que se quedó con la Jefatura de la Sección de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Asuntos Legales y presidió la Comisión de conciliación y arbitraje de trabajo a domicilio¹⁰⁵, y Eduardo Stafforini, que encabezó la Dirección General/Nacional de Previsión Social con notable continuidad durante casi nueve años. Miguel Ángel Mazza continuó en Asistencia Social, pero por poco tiempo.

Esto quiere decir que los cuadros más importantes que se habían fogueado bajo la impronta de la STyP fueron a ocupar otros lugares en la estructura gubernamental: así sucedió con Figuerola, Bramuglia, Borlenghi y Mercante. Es plausible en ese escenario pensar que el sentido de situar a Eva Perón en Trabajo y Previsión no tuvo relación solamente con la vocación de Perón de perpetuar el carisma, como tantas veces se ha dicho, sino con la necesidad de colocar una figura que actuara como vaso comunicante directo con él, en un período en que debía reestructurarse el grupo de confianza en la

¹⁰³ Ver: Loris ZANATTA (2011), *Eva Perón, una biografía política*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 80.

¹⁰⁴ Ver: Marysa NAVARRO (2007), *op. cit.*, pp. 201-203.

¹⁰⁵ Ver: Juan Raúl PICHETTO (1947), “La última reunión de Ginebra de la Conferencia Internacional del Trabajo”, *Hechos e Ideas*, Año VII, n° 44, p. 107.

Secretaría y en que seguramente se contaba con gente con menor experiencia, al no provenir todos del período previo.

La segunda cuestión destacable es que dentro del año posterior a la fecha del período más crítico de la enfermedad de Eva, que culminaría con su deceso el 26 de julio de 1952, se corrobora un cambio apreciable en los cargos más importantes. De catorce puestos de primer orden, se dio un traspaso de funciones en siete casos, incluyendo los de mayor relevancia como ser los de Ministro de Trabajo y Previsión, Subsecretario y Secretario General (ver Cuadro 5 del Anexo). Esto conduce a pensar que, en distintos grados y por razones diversas, la suerte de algunas de estas personas podía estar vinculada estrechamente con el aval de Eva. Pero esa no puede ser la única variable, no obstante: el desgaste sufrido por el gobierno peronista durante la tramitación del período de crisis económica que se vivió por entonces, debe haber tenido mucho que ver con el recambio de funcionarios¹⁰⁶. Los puestos jerárquicos suelen ser fusibles del agotamiento político y la administración de la escasez.

De las cuarenta y dos personas que hemos podido identificar, que fueron parte del personal jerárquico del área en distintos momentos, sólo contamos dieciséis profesionales, principalmente abogados y médicos. Justamente en este grupo se encuentran las tres figuras que tuvieron mayor estabilidad dentro de la repartición.

Al mencionado Eduardo Stafforini, que ya por entonces era Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y que hacia 1954 integraba el Consejo Directivo de la Facultad y tenía la titularidad de la cátedra de Derecho Social¹⁰⁷, deben agregarse los nombres del Doctor Horacio D. J. Ferro y el de Leopoldo Bard. El primero dirigía desde 1939 un importante estudio de abogados especializado en derecho laboral y trabajaba con Stafforini en la

¹⁰⁶ El “giro conservador” impuesto por la crisis económica desde 1949, derivó en el Plan de Estabilización Económica de 1952. Entre sus medidas se encontraba la suspensión de las negociaciones colectivas por dos años, elemento que seguramente erosionó la posición de varios funcionarios dentro del ya por entonces Ministerio, empezando por la de Freire. Para ampliar la información sobre la crisis económica, ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, cap. X, Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH (2007), *op. cit.*, cap. V.

¹⁰⁷ Información obtenida de la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Universidad de Buenos Aires*. Años de referencia: 1948-1955.

cátedra de Derecho del Trabajo, colaborando también en el Instituto vinculado¹⁰⁸. Ambos abogados cumplieron funciones durante esta etapa representando al gobierno argentino en el cuerpo de gobierno de la OIT, pudiendo considerarse esto como una prueba de la alta calificación que poseían.

En cuanto a Leopoldo Bard, se trata de una figura bien interesante, con una trayectoria pública notable en distintos ámbitos y curiosamente no es la primera mención que tiene en esta tesis, ya que aparece en el primer capítulo al ser uno de los que bregó por la Reforma Constitucional en la década de 1920, durante su labor como diputado radical. Hijo de inmigrantes judíos, fue uno de los fundadores de River Plate a comienzos del siglo pasado, club con el que mantuvo una larga filiación a lo largo de toda su vida. Médico de formación, se especializó en temas de medicina laboral, higiene y seguridad industrial, combinando el ejercicio de su profesión con la militancia política. Su profunda adhesión al yrigoyenismo le valió la cárcel con el golpe de 1930. El peronismo lo devolvería a la escena pública, esta vez en un puesto ejecutivo, poniéndolo al frente de una dirección ideal para dar rienda suelta a su campaña para mejorar las condiciones en los lugares de trabajo¹⁰⁹. El caso de Bard merece un análisis más exhaustivo y detenido, que forma parte de los objetivos de nuestra tesis doctoral.

En efecto, tanto la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo como su sucesora, la Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo, fueron de las pocas de perfil decididamente técnico que hemos podido identificar en la STyP/MTyP. Desde su formación, se insistió allí en la incorporación de personal capacitado, que debía “acreditar conocimientos especializados en medicina del trabajo, tomándose para ello en cuenta antecedentes, títulos, trabajos y publicaciones.”¹¹⁰ En 1948, inclusive, se crearon cursos de capacitación en higiene industrial para formar médicos y visitantes industriales con los conocimientos académicos y prácticos

¹⁰⁸ Ver: *El movimiento justicialista y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Encuesta* (1952), Ministerio de Educación. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

¹⁰⁹ Ver: Rodrigo DASKAL (2012), “Leopoldo Bard, entre Hipólito Yrigoyen y River Plate”, *EFDeportes.com Revista Digital*, Año 17, n° 169. Disponible en: <http://www.efdeportes.com/efd169/leopoldo-bard-entre-hipolito-yrigoyen-y-river-plate.htm>

¹¹⁰ En: Decreto 21.288/47 del 22 de julio de 1947 fijando las funciones y organización de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año IV, n° 13/14/15/16 (enero a diciembre 1947), pp. 520 a 522.

adecuados como para colaborar con la policía sanitaria del trabajo y con el asesoramiento sobre normas para regular la materia¹¹¹.

El otro grupo que puede identificarse en la repartición es el proveniente del mundo del trabajo, empezando por contar entre sus exponentes, a José María Freire -en quien nos centraremos en el último capítulo- y a su sucesor al frente de la repartición a partir de abril de 1953, Alejandro Giavarini. Este último, nacido en la ciudad de Santa Fe en 1901, había trabajado en los Talleres de Pérez del Ferrocarril Central Argentino y llegó a ser dirigente de la UF en Rosario. Según su hijo Osvaldo, el último puesto gremial que ocupó fue en la Dirección de la Seccional Rosario de la UF antes de pasar a formar parte de la delegación regional de la STyP¹¹².

Si bien se repite el origen obrero y el contacto temprano con la STyP al llegar a ministro, a diferencia de Freire, Giavarini ya contaba con un itinerario que combinaba funciones legislativas con funciones dentro del Partido Peronista. Había sido convencional constituyente por Santa Fe y tesorero del partido. Al momento de ser designado ministro, con el aval público de la propia CGT, era senador nacional y secretario general del Consejo Superior del Partido Peronista¹¹³. Eva lo consideraba su hombre de confianza en el Senado y había avalado su incorporación a ese cuerpo, debido al importante rol que Giavarini había tenido en el disciplinamiento de las bases del Partido Peronista santafesino¹¹⁴. En 1955, Giavarini fue detenido, investigado y

¹¹¹ Ver: José María FREIRE (1949), “En el acto de la inauguración de cursos para capacitación - 11/05/1948”, en Id. *Granos de Arena en la doctrina peronista*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del MTyP.

¹¹² Ver: Entrevista telefónica con Osvaldo Giavarini, hijo de Alejandro Giavarini - 24/08/2012.

¹¹³ Ver: “Sugiere la CGT se designe Ministro de Trabajo y Previsión al Senador Giavarini”, *Clarín*, miércoles 8 de abril de 1953, p. 3 y “Designóse Ministro de Trabajo y Previsión al Sr. A. Giavarini”, *Clarín*, jueves 9 de abril de 1953, p. 13.

¹¹⁴ María Mercedes Prol ha estudiado los pormenores de la estructuración del Partido Peronista en el espacio provincial santafesino en el que había un fuerte arraigo sindical, sobre todo por la importancia de la UF y la LF, y en relación con el peso que tuvo la primera en la articulación del Laborismo en 1945. Giavarini fue uno de los hombres de los que se valió la conducción nacional del Partido Peronista y la CGT para neutralizar los conflictos entre bases partidarias y sindicales en la provincia, desplazando a Demetrio Figueiras, gremialista ferroviario de influencia, que había sido hasta entonces el enlace entre el espacio provincial y nacional. Seguramente debe leerse la posterior recomendación de Giavarini para el cargo por parte de la CGT en correlación con este proceso. Ver: María Mercedes PROL (2008), “El Partido Peronista de Santa Fe y el movimiento obrero. Relaciones de poder, acuerdos y conflictos, 1946-1955”, ponencia presentada en las *Jornadas de Estudios sobre el peronismo: La Primera Década*, UNMdeP; Id. (s/a), “Partido Peronista, dirigencias, estructura organizativa y sociabilidad política. Sur de la Pcia de Santa Fe, 1945-1951”, disponible en: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/JCM_prol.pdf

procesado por la Comisión Investigadora del gobierno militar¹¹⁵. Estuvo preso dos años. Sus hijos también atravesaron una experiencia semejante, lo que inclinó a Giavarini a retirarse definitivamente de la actividad política.

Entre el grupo que tenía un pasado trabajador, también se incluye a Hugo Mercante, que quedó al frente de la Dirección General/Nacional de Trabajo y Acción Social Directa hasta 1952, y a quienes dirigieron las Direcciones Generales de Asistencia y Previsión Social para empleados y obreros de la industria del vidrio y para ferroviarios: Nicolás Carlos D'Alessio¹¹⁶ y Victorio Mendizábal, respectivamente.

De los restantes casos, la información es escasa y poco concluyente. Hay algunos como el de Valentín E. Suárez, perito mercantil, que fue Jefe de la Secretaría Privada de la STyP en 1946 y luego colaborador directo de Eva Perón en la FEP. Suárez llegó a ser presidente de la Asociación del Fútbol Argentino entre 1949 y 1953 y aparece simultáneamente ocupando varios cargos en distintas direcciones. Fue subdirector de Trabajo y Acción Social Directa durante la gestión de Hugo Mercante y lo relevó cuando se retiró de sus funciones en 1952. Paralelamente al primer cargo, ocupó el de Director Nacional del Servicio de Empleo entre 1950 y 1952¹¹⁷. Al tener Suárez inserción en el ámbito deportivo, eso permite conocer algo más sobre él, pero no siempre esto sucede. Es dable suponer que hubiera otros casos similares al suyo, muy ligados a la figura de Eva, pero que al tener menor proyección en otros espacios se tornan difíciles de asir.

Durante este período, pues, se intentó hacer de la incorporación de obreros y sindicalistas al aparato administrativo del área, una verdadera marca registrada. Más allá de cuántos de estos casos se puedan contabilizar, el hecho de que ambos secretarios/ministros hubieran sido trabajadores manuales durante la mayor parte de su

¹¹⁵ En el *Libro de la Segunda Tiranía* (1958), obra que publicó la Comisión Investigadora con los resultados de sus pesquisas, el nombre de Giavarini aparece pero no hay allí ninguna acusación precisa hacia él. Según su hijo: "Lo procesaron por pavadas, por entregar medallas, esas cosas... nada de corruptela." De modo tal que con el derrocamiento de Perón, se alejó de la política y no participó de la experiencia de la Resistencia peronista. Ver: Entrevista telefónica con Osvaldo Giavarini, hijo de Alejandro Giavarini. 24/08/2012.

¹¹⁶ Nicolás D'Alessio estuvo presente en la reunión del Comité Central Confederal de la CGT que el 16 de octubre de 1945 votó la declaración de la huelga general para el 18 de octubre. Ver: *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Sesión extraordinaria del 16/10/1945, pp. 180-181.

¹¹⁷ Ver: *Quién es Quién en la Argentina...*(1955)

vida, dictamina por sí mismo la imagen que se buscaba dar a la repartición. Los profesionales continuaron teniendo un lugar y el capital de conocimiento experto se mostró útil en cuanto a la conservación prolongada de los puestos de trabajo, como se vio en los casos de Stafforini, Ferro y Bard. Desde 1946, el reagrupamiento del círculo de confianza de la STyP ya no estuvo en las manos del propio Juan Domingo Perón, sino en las de Eva Perón. Su presencia fue vital en el armado definitivo de la identidad de la agencia como “casa de los trabajadores” y tanto su actividad como su proximidad, aval, disgusto o indiferencia hacia diferentes miembros del personal, generaron pliegues tanto en el funcionamiento del área como en el perfil del elenco de colaboradores.

CAPÍTULO 3

José María Freire, un ministro obrero a la sombra del “primer trabajador”

El peronismo dio a los sindicatos reconocidos legalmente un lugar clave dentro del movimiento, aunque supeditado al liderazgo de Perón. Estos lograron desplegar sus reclamos y consignas, clamando lealtad política, pero logrando condicionar de manera efectiva muchas de las decisiones económicas del peronismo en el poder¹. Muchas veces el énfasis en la identificación política del sindicalismo con el peronismo, ha relegado la constatación de que en el nuevo escenario institucional inaugurado en 1946, una parte importante de los trabajadores organizados logró alcanzar un posicionamiento político y social definitivamente mejor que el que había tenido en el pasado, cuestión que la historiografía está revisando desde hace algunos años².

En efecto, con el triunfo de la fórmula Perón-Quijano, hombres provenientes del mundo sindical irrumpieron en las altas esferas de la negociación política y de la gestión estatal, ocupando distintos espacios de relevancia. Si bien había habido algunos indicios de ello en el período 1943-1946, la presencia de trabajadores en los pasillos del Estado no fue un medio para cimentar la alianza con Perón sino un corolario de su consumación, con posterioridad a 1945³. Según Cristian Buchrucker, unos tres mil sindicalistas ocuparon puestos de gobierno en la década peronista, en múltiples ámbitos de disímil jerarquía: hubo representantes de los trabajadores en las delegaciones regionales de la STyP/MTyP y en las comisiones que proyectaban nueva legislación laboral; hubo diputados y senadores de origen gremial en el nivel nacional y provincial y también agregados obreros en el servicio exterior. La CGT, por su parte, participaba de

¹ Esta es, sucintamente, la tesis principal del trabajo de Louise DOYON (2006), *op. cit.*

² Existe toda una nueva línea de investigaciones historiográficas que, analizando el comportamiento de diversos sindicatos nacionales, se encuentran problematizando y reinterpretando la noción de la cancelación de la autonomía sindical tras el fin del Laborismo en 1946 y la reorganización de la CGT en 1950. Ver: Gustavo CONTRERAS (2012), *op. cit.* y Marcos SCHIAVI (2013), *El poder sindical en la Argentina peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, Imago Mundi.

³ Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, pp. 59-61.

las reuniones de gabinete y se entrevistaba con periodicidad con el Presidente de la Nación⁴.

El Estado acusaba cambios en su rostro conforme se abría la posibilidad de que personas forjadas en las lides sindicales y/o en la experiencia fabril, participaran, debatieran y gestionaran desde posiciones relevantes. En el primer gabinete de Perón esto se reflejó en la incorporación de tres personajes que, aunque diferentes entre sí, provenían del ámbito sindical: Ángel Borlenghi, que fue seleccionado como Ministro del Interior; Juan Atilio Bramuglia, que recibió la cartera de Relaciones Exteriores y, finalmente, José María Freire, a quien se ubicó nada menos que en la STyP.

En estas páginas damos a conocer algunos aspectos de la trayectoria de Freire, personaje que ha quedado en la penumbra pese a haber sido el hombre al que Perón confió el nicho estatal donde había forjado buena parte de su capital político y relacional inicial. Su itinerario dibuja una senda que va desde el trabajo infantil en las fábricas del vidrio del Gran Buenos Aires, la actividad gremial y la identificación con el socialismo hasta llegar a ocupar un cargo central en la administración estatal durante el primer peronismo. Además, Freire fue uno de los ministros nombrados en 1946 que mayor cantidad de años se mantuvo en el ejercicio de sus funciones ya que dejaría su cargo recién en abril de 1953, casi un año después de la muerte de Eva Perón⁵.

Freire es uno de esos personajes casi inasibles que el peronismo impulsó a la primera escena, pero que los historiadores pasaron por alto por varias razones. En primera instancia, porque la presencia de Eva Perón en la STyP fue una imagen de una contundencia tal que la voluntad de encarar cualquier estudio o análisis sobre Freire, pudo quedar fácilmente desplazada por la convicción de que era una figura gris, totalmente falta de iniciativa y protagonismo, ocluida por la “santísima trinidad” de la STyP: Juan Domingo Perón, Domingo Mercante y Eva Perón. Al mismo tiempo, creemos que el escaso atractivo despertado por la figura de Freire tiene alguna relación

⁴ Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 232-238 y Cristian BUCHRUCKER (1987), *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 372-373.

⁵ La noticia de la renuncia de Freire se anunció en los diarios junto con la dimisión de Juan Duarte, quien posteriormente se suicidó. Más allá de aducirse motivos de salud, la partida del ministro también se vincula con la caída en desgracia de un grupo que había contado con la estrecha confianza de Eva. Ver: “Los Sres. Freire y Duarte fundan su dimisión en razones de salud”, *Clarín*, 7 de abril de 1953, p. 12.

con la falta de estudios específicamente dedicados a la reconstrucción de la STyP en tanto institución desde 1946. Para entonces, ya no estaban en ella ni Perón ni Mercante; los arbotantes fundamentales que sostendrían la relación con el movimiento obrero organizado ya estaban colocados y la fascinación por la Primera Dama derivó, más que en una atención hacia la STyP propiamente dicha, en un interés por conocer mejor el funcionamiento y la estructura de la FEP, espacio en que su obra de ayuda social alcanzó el *summum*.

Es posible que tampoco se le haya prestado atención a Freire porque pertenecía al gremio del vidrio, un sector de reciente y trabajosa organización, del que tampoco la historiografía se ha ocupado especialmente, tal vez por la dificultad para construir un corpus documental importante⁶.

Freire, entonces, no fue un líder sindical de primera línea, provino de un gremio pequeño y nuevo, no tuvo formación profesional y no continuó su actividad política una vez retirado de la función pública. Dado este panorama, que involucra, como ya dijimos, un problema de disponibilidad de fuentes, nadie ha reclamado la necesidad de considerar su estudio. Hacerlo en estas páginas implica, primero, asumir la imposibilidad de encarar una reconstrucción extensa de corte biográfico-político. Las huellas de la vida pública de Freire son limitadas y están indisolublemente ligadas a su paso por la gestión en el peronismo. Empero, es justamente esto lo que lo hace interesante y permite transformar el *default* en oportunidad. Aunque la investigación sobre las “segundas líneas” del peronismo se ha cimentado en la recuperación del papel que tuvieron numerosos mediadores en la construcción del vínculo entre Perón y las masas, lo cierto es que se ha centrado en figuras cuyo peso específico nadie podría realmente discutir. Personas como Bramuglia, Mercante, Figuerola, Borlenghi, entre otros, tuvieron un vuelo propio, del que dan cuenta sus itinerarios tanto anteriores como posteriores al decenio peronista. La figura de Freire, como contrapartida, resbaladiza como se presenta, puede ser utilizada

⁶ Para ilustrar la situación, valga la mención de que el actual Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio y Afines (SOIVA) no cuenta con un archivo, no ha conservado su prensa gremial y, aunque sabemos que *El obrero vidriero* empezó a aparecer en 1944, sólo hemos podido localizar un número en el Sindicato de Obreros y Empleados de la Madera de Capital Federal (SOEMCF), que está realizando esfuerzos por organizar su biblioteca y archivo, no limitándose a su propio material sino poniendo en consulta materiales discontinuos de otros gremios. El hallazgo del resto de *El obrero vidriero* parece estar sujeto a algún golpe de suerte inesperado, que quizás este trabajo pueda ayudar a precipitar.

como una tarima desde la cual asomarse a otras dimensiones del impacto que tuvo la irrupción del peronismo en términos de inclusión política y social. En este sentido, como ha señalado Daniel James, el peronismo conllevó una afirmación de los trabajadores como presencia social y su incorporación al manejo de lo público, cuestiones que supusieron una revisión de las que habían sido las legítimas esferas de intervención y actividad de la clase obrera en la Argentina y que tuvieron profundas consecuencias en los resortes de movilización del peronismo⁷. El hecho de que un trabajador se colocara al frente de la cartera de Trabajo, no es en absoluto un dato menor en esta historia. Fue a partir de la propulsión efímera de personas como Freire que podemos comprender más cabalmente el impacto que el peronismo tuvo en amplias capas de la población que no tenían el capital de conocimiento o de contactos que tuvieron “los” Bramuglia o “los” Figuerola.

De esta manera, la transformación de las instituciones estatales del trabajo, que fue el foco de análisis de los capítulos anteriores, estuvo acompañada por cambios en los nichos de reclutamiento de personal que se retroalimentaban, al mismo tiempo, con el nuevo lugar que se estaba asignando a los trabajadores en la sociedad. Internarse en la consideración de la figura de Freire habilita la reflexión en torno a estos problemas.

En el primer apartado, abordamos los comienzos de Freire en la industria del vidrio, intentando recuperar algunas de las características de esta rama y de sus procesos de trabajo en relación con las dificultades de los trabajadores para organizarse. También reconstruimos cómo se constituyó el SOIV de la mano de la STyP, el acercamiento de Freire a Perón y su paso por la CGT. En el segundo, analizamos su desembarco como titular de la STyP y barajamos algunas hipótesis en torno a su elección para el puesto. Luego, exploramos la manera en que Freire intentó legitimarse públicamente en el cargo ante la falta de credenciales profesionales, destacando la ruptura que implicó la incorporación de funcionarios provenientes de ámbitos sindicales en el aparato estatal. Por último, intentamos conectar su perfil con la valorización de nuevos tipos de saberes en el Estado y con la misión que, para el peronismo, debían cumplir la STyP y el MTyP como agencias.

⁷ Ver: Daniel JAMES (2005), *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI, Primera Parte.

1. De obrero del vidrio a funcionario del Estado

José María Freire nació en Barracas en 1901 y trabajó como obrero del vidrio en la zona sur del Gran Buenos Aires durante casi cuatro décadas. Más precisamente, en las Cristalerías Papini⁸ de Barracas al Sud o Avellaneda, como se denominó a partir de 1904, zona cuyo crecimiento y urbanización se dio al compás del temprano desarrollo industrial⁹. Hacia 1909, la necesidad económica de complementar los ingresos familiares llevó al niño Freire hasta la fábrica, de la mano de sus hermanos y de su padre, también trabajadores de la rama¹⁰.

En este sentido, si bien la industria argentina requirió poca mano de obra infantil comparada con la utilizada en el proceso de industrialización europeo, la combinación de bajos salarios y familia numerosa fue uno de los principales factores explicativos del trabajo de menores¹¹. En el caso de la producción de vidrio, era muy frecuente encontrar a niños “sopladores” en las fábricas aún en la década del ‘20, expuestos al esfuerzo pulmonar constante y a las altas temperaturas de los hornos. A comienzos de la década de 1940, de un total de 8.152 obreros vidrieros contabilizados a nivel nacional, todavía 1.229 eran menores, mujeres y varones, con preponderancia de estos últimos¹².

La participación infantil continuó siendo importante andando el siglo XX pese a que tan temprano como en 1909, el DNT había difundido las nuevas reglamentaciones para la industria del vidrio de la municipalidad de la Capital Federal. Aunque estas

⁸ Papini y Rigolleau eran las más importantes productoras de vidrio del área metropolitana y fueron fundadas sobre el fin del siglo XIX, cobrando importancia durante los primeros lustros del XX. Ver: Fernando ROCCHI (2006), *Chimneys in the desert: industrialization in Argentina during the export boom years, 1870-1930*, Stanford-California, Stanford University Press, p. 107.

⁹ Desde fines del siglo XIX, se instalaron allí industrias vinculadas a las actividades frigoríficas y anexas, como las curtiembres, y en los primeros años del XX se incorporaron establecimientos textiles, metalúrgicos y de elaboración de bebidas, entre otros. Ver: Héctor ANGÉLICO y Pablo FORNI (1993), “Pulmones y vidrio. Organización del trabajo y conflicto laboral en 1929”, *Ciclos*, Año III, vol. III, N° 5, 2º semestre, pp. 93-111.

¹⁰ El padre de Freire era foguista. Según la versión de José María, lo llevaron a la fábrica en el momento en que sus hermanos quedaron desempleados y la familia necesitaba los 0.40 centavos que su trabajo de menor podía aportar. Ver: José María FREIRE (1950), *Arte y Trabajo*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Trabajo y Previsión.

¹¹ Ver: Juan SURIANO (2007), “El trabajo infantil” en Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX. Tomo II*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 353-382.

¹² Datos proporcionados por Héctor ANGÉLICO y Pablo FORNI (1993), *op. cit.*, cuadro 6, p. 99, en base a *Estadísticas Industriales* (1941).

pertenecían a una jurisdicción distinta a la del establecimiento Papini donde Freire trabajaba, daban la pauta del claro registro que se tenía respecto de los riesgos para la salud que representaba ese tipo de trabajo para cualquier persona, sobre todo para los niños. Mediante esta reglamentación se prohibía la instalación de grandes establecimientos en zonas densamente pobladas, razón por la que las fábricas de mayores dimensiones se establecieron principalmente en zonas alejadas a la Capital, concentrándose allí el mayor porcentaje de fuerza de trabajo empleado en la rama. También se disponía que los trabajos de sopleo y manejo del vidrio en fusión, no podían ser realizados por obreros menores de 18 años, lo cual es un indicio de que era habitual que sucediera lo opuesto y se procuraba regularlo¹³. En Avellaneda, particularmente, no se permitía el trabajo de menores de 14 años, pero existía una connivencia entre el poder político local y los empresarios industriales para la falsificación de libretas de trabajo para menores¹⁴. Freire, que provenía de una familia numerosa y humilde de inmigrantes españoles, formó parte de esta población obrera infantil.

En estas condiciones, la industria del vidrio se desarrolló en nuestro país de manera paulatina a partir de la segunda mitad del siglo XIX, conforme logró captar la demanda del mercado interno. En sus comienzos, el acicate principal para la expansión de la producción estuvo dado por la necesidad de algunas industrias de obtener distintos tipos de envases. Parte importante de la producción inicial consistió en la fabricación de botellas, aunque paulatinamente se fortaleció la incursión en la elaboración de vajilla y, con la expansión de la construcción, en la producción de vidrios para aberturas¹⁵.

El proceso productivo de la fabricación de vidrio estuvo caracterizado, hasta bien entrada la década de 1930, por la importancia que conservaba el oficio y su correlato con la estructura de calificación del trabajo reinante en cada unidad de producción. Todo el proceso constaba principalmente de tres etapas: la de composición de la materia prima;

¹³ Además, se intentaba instalar en las fábricas la realización de controles médicos periódicos entre los obreros, a causa de las frecuentes enfermedades pulmonares que se verificaban en estas tareas Ver: "La industria del vidrio. Su reglamentación en la ciudad de Buenos Aires", *Boletín del DNT*, n° 8, marzo 1909, pp. 79-86.

¹⁴ Alberto Barceló fue el caudillo político conservador que manejó Avellaneda durante las primeras décadas del siglo XX. Ejercía un estrecho control del mercado de trabajo a través de la delegación regional y de la bolsa de trabajo del Departamento Provincial de Trabajo que funcionaban en Avellaneda. Ver: Héctor ANGÉLICO y Pablo FORNI (1993), *op. cit.*, pp. 95-97.

¹⁵ Ver: Fernando ROCCHI (2006), *op. cit.*, p. 199.

la de fabricación del producto y la de control de calidad y posterior embalaje. El centro de gravedad de este proceso se encontraba en la segunda de estas instancias. Allí, el “saber hacer” de los oficiales artesanos vertebraba el trabajo dentro de las “plazas”. Las “plazas” eran conjuntos de trabajadores que acompañaban a un oficial calificado en la fabricación de un solo tipo de producto. Así, estaba la “plaza” que fabricaba botellas, la que fabricaba copas, etc. Dentro de estos grupos de labor, se desplegaba una lógica jerárquica entre oficiales y aprendices, que no se correspondía con lo que sucedía en las otras partes del proceso de producción, donde el trabajo calificado no gravitaba. Hasta entrados los ‘20, muchos de los mejores artesanos del sector eran extranjeros y era frecuente el uso de la violencia sobre los aprendices y las pujas entre oficiales y capataces en torno a la supervisión de tareas y el cuidado de los materiales¹⁶.

Eran usuales los casos como el de Freire: primera generación de argentinos que aprendía el oficio en la misma fábrica en la que trabajaban sus padres inmigrantes, y llegaba, con el tiempo, a adquirir la habilidad suficiente como para dirigir una “plaza”. Freire reivindicaba la pericia que había alcanzado en su trabajo, incluso cuando ya se había transformado en un hombre público y pese a que no dejaba de recordar y enfatizar la dureza del aprendizaje y del entorno de trabajo en que se había formado. Ya ministro, se jactaba de sus habilidades en el rubro, que le habían permitido llegar a especializarse en la fabricación de piezas delicadas como copas o vasos:

“Yo puedo decir, (...), que era un artista en mi oficio y que desmentía a propios y extraños aquello de que soplar y hacer botellas es lo más fácil, porque precisamente, se requiere un conocimiento y dominio absoluto del oficio para hacer ese trabajo a la perfección. (...) en Europa – podríamos decir la cuna del vidrio- tuve oportunidad de visitar una fábrica y en una demostración trabajé mejor que los técnicos que allí había. (...) Quien deja el ejercicio del trabajo en el vidrio, se vuelve luego torpe para realizarlo, pero yo aprendí el oficio no sólo andando,

¹⁶ Ver: Héctor ANGÉLICO y Pablo FORNI (1993), op. cit., pp. 99-101 y Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *Las relaciones sociales en empresas del vidrio. Organización del trabajo, relaciones laborales e identidad profesional*, Documento de trabajo nro. 21 del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CONICET, cap. 1.

sino porque me viene de tradición de familia, pues mi padre fue también vidriero.¹⁷”

Con asiduidad, Freire recordaba su pasado obrero, orgulloso del carácter artesanal que conservaba el trabajo del vidrio, como un indicador de su capacidad y una fuente de distinción.

El peso de los trabajadores calificados era central en la producción vidriera, sobre todo porque los oficiales a menudo percibían un salario que variaba en función del volumen de mercadería que llegaban a producir. Esto solía generar conflictos de intereses con el resto de los trabajadores, incluso con los aprendices, que percibían jornales diarios. Fundamentalmente, se daba una situación de tensión con quienes hacían los controles de calidad al final del proceso, porque a pesar de ser trabajadores no calificados, eran quienes terminaban decidiendo si había piezas defectuosas para descarte y afectando, así, el salario de los oficiales. No obstante, estos últimos eran los que mayor poder de negociación tenían a la hora de pedir mejoras laborales. Las principales huelgas de los vidrieros comenzaron con reclamos del sector artesanal, aunque las demandas se solían concentrar en la exigencia de modificaciones en las condiciones de trabajo y no sólo en cuestiones salariales.

Así ocurrió en la huelga más extensa realizada en Papini, en 1929, que duró más de seis meses. Este conflicto se inició en febrero con un frente unificado entre las demandas tanto de los obreros calificados como no calificados, aunque la intransigencia patronal, la represión policial y la falta de mediación gubernamental llevaron a los artesanos a abandonar parte de las demandas y negociar, fragmentando el frente y lanzando a los otros trabajadores a profundizar la apelación a formas de protesta más violentas. La falta de una organización sindical en el sector y de una dirección centralizada, dejaron libradas a su propia suerte a las influencias dispares de socialistas y anarquistas entre los obreros. Los niveles de violencia del conflicto fueron elevados, e incluyeron ataques

¹⁷ En: José María FREIRE (1951), “En una fábrica de vidrio de Tucumán - 16/12/1950”, en Id. *Acción constructiva del peronismo. Contribución espiritual del movimiento peronista*, Buenos Aires, MTyP, pp. 273-274.

armados a vehículos de la empresa y muertos y heridos de distintos bandos, que quedaron impregnados en la memoria de los trabajadores del vidrio¹⁸.

Estas diferencias entre trabajadores de la misma actividad e incluso de un mismo establecimiento, sumadas a las tensiones suscitadas por cuestiones político-ideológicas, incidieron en la dilación de la formación de un sindicato único en la rama. Hay datos dispersos sobre las primeras organizaciones de trabajadores del vidrio a fines del siglo XIX y comienzos del XX, como la Sociedad de Oficiales Vidrieros de 1897 y las sociedades de obreros vidrieros de Capital Federal y de Rosario que estuvieron afiliadas a la Unión General de Trabajadores, vinculadas con el socialismo¹⁹. La fuerte represión de la huelga de 1929 y la crisis económica mundial de 1930, significaron un momento de gran fragmentación en la organización de los obreros vidrieros. En el mejor de los casos, podían encontrarse organizaciones a nivel de cada fábrica, con actuación semiclandestina. No obstante, hacia fines de la década del '30, la progresiva introducción de maquinaria en las principales empresas ayudó a homogeneizar relativamente las condiciones de trabajo para obreros calificados y no calificados, recortando la autonomía con que se manejaban los primeros. Esto tendría consecuencias para la organización de la fuerza de trabajo.

Los vidrieros de Avellaneda gravitaron especialmente en la lucha por lograr una conducción centralizada a comienzos de los años '40²⁰. Freire había llegado a ser delegado en Papini, rol que le había valido numerosas detenciones policiales. Venía del socialismo, como toda su familia, y estaba afiliado al partido, aunque su actividad se había restringido al ámbito gremial sin tener contacto alguno con las dirigencias partidarias²¹. Sus relaciones con Perón se iniciaron con anterioridad a la llegada de éste al DNT y ayudaron, ciertamente, a motorizar la organización del sindicato una vez creada la STyP. Los vidrieros habían sido convocados por Perón al Ministerio de Guerra

¹⁸ Para un análisis de esta huelga, ver: Héctor ANGÉLICO y Pablo FORNI (1993), *op. cit.* La solidaridad de la localidad de Avellaneda, dada la concentración de obreros vidrieros en la zona, los ayudó a resistir en un primer momento, pero esta se resintió por la escalada violenta del conflicto. Freire solía evocar una "huelga muy larga", según indica su nieto Alberto, durante la cual debió emplearse en puestos temporarios para poder sobrevivir y que probablemente haya sido ésta. Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

¹⁹ Ver: Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *op. cit.*, p. 37.

²⁰ Ver: *ibídem*, pp. 50-52.

²¹ Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

para brindar su opinión sobre el conflicto de los trabajadores frigoríficos que había comenzado en agosto de 1943 y desde entonces mantuvieron relaciones con él y sus allegados²². Primero, se organizaron en la zona sur del Gran Buenos Aires, donde abundaban las fábricas de vidrio, generando una punta de lanza para encabezar el proceso de unificación con el respaldo de la STyP. Luego, impulsaron la unidad con la Federación Argentina del Vidrio, actuante en Capital²³. El momento cúlmine de este proceso se dio el 11 de junio de 1944 cuando, en Pompeya, en una asamblea general, logró acordarse la creación del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio (SOIV). Se logró, así, poner bajo una misma conducción a organizaciones de Córdoba, Rosario, Gran Buenos Aires y Capital Federal. Dos semanas más tarde, con enorme agilidad, la STyP les otorgaba la personería gremial y el SOIV comenzaba a actuar en representación de los obreros de varias fábricas de vidrio en negociaciones colectivas²⁴. Al asumir Perón la vicepresidencia, al mes siguiente, el nuevo sindicato se hizo presente en la Plaza de Mayo junto con gremios de la envergadura de la UF y la Unión Tranviarios (UT), cerrando el círculo de apoyo al Secretario²⁵.

Una de las primeras conquistas que obtuvieron los vidrieros a partir de su vínculo con la STyP, fueron los turnos rotativos de 6 horas para los trabajadores de la etapa de fabricación de los productos, reconociéndose la necesidad de una regulación cuidadosa y efectiva de ese tipo de labor²⁶. Freire comenzó a trabajar, por entonces, en el turno más temprano para luego dedicar la tarde al trabajo en el sindicato ya que el primer Consejo Directivo de la entidad lo había incluido como Secretario General²⁷. Más tarde, pasó a ser Secretario de Prensa y Propaganda cuando Manuel Torres, otro importante referente

²² Ver: José María FREIRE (1951), "En el acto realizado por la CGT en la ciudad de Santa Fe - 29/09/1950" en Id., *Acción Constructiva del Peronismo...* p. 17.

²³ Ver: José María FREIRE (1951), "En el teatro Odeón de Tucumán - 16/12/1950" en Id. *Acción Constructiva del Peronismo...* p. 283.

²⁴ Ver: Resolución de la STyP del 27 de junio de 1944, reconociéndose como entidad gremial obrera representativa al Sindicato de la Industria del Vidrio, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 2 (abril/mayo/junio 1944), p. 417. A partir de la segunda mitad de 1944 (n° 3 de la *Revista de Trabajo y Previsión*), empiezan a publicarse los convenios colectivos en los que tuvo intervención el S.O.I.V. Apenas comenzó a funcionar, representó a tres empresas distintas, que en el plazo de tres meses, lograron cada una su convenio.

²⁵ Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, pp. 259-261.

²⁶ Ver: Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *op. cit.*, p. 52.

²⁷ Según su nieto, esto recortaba la posibilidad de Freire de trabajar horas extras, lo cual le traía disputas familiares. Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

vidriero, más joven que Freire, se hizo con el Secretariado General. Freire sostendría más tarde que él había preferido “dejarle el puesto a Torres”, por entender que la prensa era el mejor lugar para indicarle el camino al sindicato y considerar que para un hombre capaz podía ser difícil desprenderse del secretariado general si se perpetuaba allí²⁸.

La llegada al órgano de gobierno del nuevo sindicato significó para Freire un acceso todavía más fluido a los círculos gobernantes, pasando a representar a los trabajadores en el Consejo Nacional de Posguerra²⁹ e incorporándose a la CGT. El SOIV pasó pronto a integrar el Comité Central Confederal (CCC) de esa central obrera en abril de 1945. En julio de 1945, Freire fue elegido como Secretario Administrativo de la Comisión Administrativa Provisoria que se formó para hacer frente a la reacción patronal que había significado la publicación del Manifiesto de las Fuerzas Vivas³⁰. La Comisión Provisoria tuvo a su cargo, también, la constitución del nuevo CCC dentro de un plazo de sesenta días, en el que Freire fue nuevamente incluido como parte de la Comisión Administrativa³¹. Allí estaba Freire, entonces, vertiginosamente ubicado en un sitio privilegiado para terminar siendo testigo y protagonista del proceso abierto al producirse la renuncia de Perón a todos sus cargos el 9 de octubre de 1945. De modo tal que durante el agitado ‘45, en que los cambios en los alineamientos políticos dejaron a la CGT expuesta a fuertes cuestionamientos de las patronales y del ámbito gremial, los vidrieros, pese a tener una organización centralizada pequeña y recién estrenada,

²⁸ Ver: José María FREIRE (1951), “En el teatro Odeón de Tucumán...”, p. 288.

²⁹ Ver: José María FREIRE (1951), “En el acto realizado por el sindicato de la alimentación en Rosario – 30/09/1950”, en Id., *Acción Constructiva del Peronismo...*, p. 37.

³⁰ A partir de la publicación del Manifiesto de la Industria y el Comercio, el 16 de junio de 1945, comenzó una etapa de realineamiento de fuerzas que sólo se definiría en octubre del mismo año cuando la unificación de la oposición al gobierno militar, reclamando el traspaso del gobierno a la Corte Suprema, llevara al aislamiento del propio Perón en el seno de las Fuerzas Armadas. En ese lapso, cambiaron los términos en que se presentaba la política de la STyP, radicalizándose el discurso de su titular. Hasta octubre, los sindicatos afines intentaron respaldar a la STyP al mismo tiempo que procuraban dar muestras de independencia. Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, cap. 5

³¹ En la reunión del 21 de septiembre de 1945, Freire fue el encargado de explicar con incomodidad el abandono de la CGT por parte de los trabajadores del calzado, los textiles y los empleados de comercio, relacionado con una orden del Partido Socialista. Ver: José María FREIRE (1949), “En el acto organizado por los ferroviarios de Remedios de Escalada – 24/09/1947”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del MTyP, p. 211 y *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Reuniones del 18/04/1945, 2/07/1945, 21/09/1945 en pp. 134-143, 144-151, 152-159, respectivamente. Ver también: Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, p. 269.

tuvieron un importante papel. Retrospectivamente, Freire describió esas épocas como de una adhesión sin fisuras a Perón:

“Yo recuerdo que a todos los que estábamos con la Secretaría de Trabajo, se nos motejaba de nazi-fascistas, de vendidos y otros calificativos semejantes. Cuántas veces entraba yo a mi casa y me encontraba con volantes amarillos, colorados y de todos los colores y en unos decía ‘traidor Freire’, en otros ‘vendido Freire’ y así por el estilo. Todo eso hubiera sido quizá suficiente para hacerlo amedrentar al mejor templado, pero mi esposa, que también había trabajado en una fábrica y veía que día a día las obreras mejoraban en sus salarios y en sus condiciones de trabajo, me decía que continuara, pues aunque estuviera equivocado, por lo menos habríamos vivido un cuarto de hora de esperanza. Así fue transcurriendo el tiempo, algunos estaban indecisos, porque hay que confesarlo, hasta el 15 de octubre algunos iban tras las ventajas de Perón, no tras de Perón, pero cuando en esa fecha vislumbraron que iban a decapitar a Perón, y los patronos cometieron la indiscreción de decir: ‘Se les acabó Perón y con Perón se les acabó todo’, demostraron cuál era su verdadera posición.^{32,}”

Es poco probable que la posición de Freire y del SOIV no presentara hesitaciones de ningún tipo durante esos meses. Como ha demostrado Juan Carlos Torre, fueron momentos de extrema tensión y ambigüedad para todos los sindicatos que habían sido alcanzados, de un modo u otro, por el torbellino de medidas de la STyP³³. Lo que es indudable es que el SOIV apenas estaba andando sus primeros pasos y estos estaban íntimamente ligados con la política de impulso y segregación selectiva que había llevado adelante la STyP, apoyándose en algunos dirigentes de la vieja guardia sindical tanto como fomentando la creación de nuevos sindicatos y de sindicatos paralelos, sobre todo

³² En: José María FREIRE (1951), “Ante el Sindicato del Personal de Industrias Químicas y Afines y Federación Obrera del Personal de Industrias Químicas y Afines en Zárate – 2/12/1950”, en Id., *Acción constructiva del peronismo...* pp. 223-224.

³³ Ver: Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, cap. 3 y 4.

en aquellos sectores productivos que presentaban fuerte influencia del comunismo. En este sentido, cuando la suerte de Perón estuvo echada, es posible pensar que el SOIV tenía mucho menor margen de autonomía que otros sindicatos de mayor envergadura o de trayectoria más prolongada para despegarse del Coronel.

En la histórica reunión del CCC de la CGT del 16 de octubre de 1945 en que se discutió la declaración de la huelga general, Freire estuvo ausente con aviso, lo cual nos veda el acceso a su posicionamiento en tiempo real³⁴. Pero cinco años más tarde, describiría la reunión de la Comisión Administrativa de la CGT que tuvo lugar el día anterior y en la que sí estuvo presente, como un momento en que reinaba la cautela porque, a diferencia de antes de la llegada de la STyP, había mucho que perder si se tomaban decisiones equivocadas. Pese a que entre los dirigentes cegetistas persistía la incertidumbre, la movilización ya era un dato palpable:

“Recuerdo que yo entonces vivía en el mismo barrio que vivo actualmente, en Gerli, Avellaneda. Luego de haber almorzado y descansado, volví a otra reunión, y cuando hube andado más o menos una cuadra en tranvía por la actual Avenida Perón –antes Pavón- vi que ya empezaba a salir la gente de la fábrica donde yo trabajaba, a pesar de que no era todavía la hora de salida. Quise saber el motivo de esa salida, pues no había ninguna consigna, ninguna orden en ese sentido y me explicaron que salían a la calle porque creían que yo y otro compañero, de nombre Torres, (...), estábamos presos porque ya Perón no tenía salvación y que nos habían llevado a todos juntos. (...), al día siguiente en Avellaneda ya se paraban los trenes y los automóviles.³⁵”

De este testimonio puede inferirse que el entrelazamiento entre el destino del SOIV y el de Juan Domingo Perón aparecía como una idea fuerte y, tal vez, certera, si consideramos además otras fuentes. Cipriano Reyes, por ejemplo, el hombre de la carne

³⁴ No hemos podido encontrar referencias sobre los motivos de su ausencia en esta reunión.

³⁵ En: José María FREIRE (1951), “En la cena ofrecida por el Sindicato Obrero de Industria Naval, en la localidad de Tigre - (11/10/1950)”, en Id. *Acción constructiva del peronismo...* p. 49.

en que se apoyó Perón para arrinconar a los comunistas en la organización de los trabajadores frigoríficos, mencionó en su reconstrucción de los hechos de octubre que militantes “aguerridos” del SOIV, como Vicente Garófalo y Manuel Pedrera, formaron parte de los grupos que se movían en las aglomeraciones industriales de zona sur, difundiendo las novedades y agitando la movilización. Garófalo, además, aparece identificado como uno de los que incitó a los trabajadores de Papini a copar la escena pública a partir del 15 de octubre³⁶. Teniendo en cuenta que el relato de Reyes pretende dejar a la CGT en un lugar pasivo, reivindicando el papel de los sindicatos autónomos en la semana del 9 al 18 de octubre, y que la relación de Freire con Reyes no era buena, tal vez allí existiera alguna interna entre los mismos dirigentes del vidrio³⁷.

En la reunión del CCC de la CGT del 16 de octubre, los vidrieros tuvieron su representante en Nicolás D’Alessio, que si bien tuvo una participación escueta, ilustró a las claras que la movilización en zona sur (y su respuesta represiva) ya estaba en marcha y que como representante del SOIV tenía un mandato claro y simple:

“En las primeras efervescencias, la mayoría de los obreros de Avellaneda fueron a la huelga y al salir a la calle se les disolvió con gases lacrimógenos. Después quisieron venir al centro y tampoco se les permitió pues se levantaron los puentes del Riachuelo. Ellos me pidieron que gestionara en la CGT que les permitieran llegar hasta la Capital.”³⁸

A través del voto de D’Alessio, el SOIV fue, entonces, uno de los gremios que apoyó la declaración de la huelga general por parte de la CGT para el día 18 de octubre. Fue parte del grupo que comprendía, aunque titubeos mediante, que el movimiento sindical

³⁶ Ver: Cipriano REYES (1984), *Yo hice el 17 de octubre – tomo 2*, Buenos Aires, CEAL, p. 213, 218, 222 y 226.

³⁷ Que Reyes reivindique a Garófalo y Pedrera, que no formaban parte de la estructura de la CGT y no mencione a Torres, D’Alessio o Freire, que ligaban al sindicato con la central obrera, puede ser síntoma de alguna puja interna entre referentes al interior del SOIV. Alberto Freire cuenta que en su casa Cipriano Reyes era considerado “un mentiroso” y que Freire tenía muchos vínculos con el mundo gremial de zona sur del Gran Buenos Aires, que utilizó durante las jornadas de octubre del ‘45. Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

³⁸ En: *Actas del Comité Central Confederado de la CGT n° 1, 1938-1945*, Sesión extraordinaria del 16/10/1945, pp. 180-181.

estaba ya demasiado comprometido con la política de Perón como para echarse atrás sin perder nada. Según Manuel Torres, secretario general del sindicato, desencadenados los hechos del 17, llegó a ingresar con el Capitán Russo y con Domingo Mercante al Hospital Militar a buscar a Perón y éste le ofreció subir al balcón de la Casa Rosada con él, pero prefirió estar en la Plaza de Mayo junto con el resto de los trabajadores³⁹.

El importante despliegue de los vidrieros en la movilización en apoyo a Perón en las barriadas industriales de zona sur no ha sido suficientemente puesto de relieve por la historiografía. Sin embargo, en los meses siguientes alcanzaron dos espacios de relevancia, que dan la pauta de alguna forma de reconocimiento a su compromiso y proactividad durante ese lapso. En primer lugar, Vicente Garófalo y Manuel Pedrera fueron integrados, como protesorero y vicepresidente respectivamente, en el Comité Directivo Provisorio del nuevo Partido Laborista que proclamaría la candidatura presidencial de Perón⁴⁰. Ya ganadas las elecciones, en abril de 1946, José María Freire, que ya no formaba parte del CCC de la CGT, hizo su reaparición incorporándose al plantel de personal de la STyP como Director General de Asistencia Social de los Obreros y Empleados del Vidrio⁴¹. El SOIV pasó a contar, de este modo, con una repartición de asistencia social propia dentro de la estructura de la Secretaría, privilegio con el que sólo contaba otro gremio tan relevante como el de los ferroviarios. Un gremio de la vieja guardia y un gremio joven sellaron su vínculo con Perón por este medio.

Freire, que se convirtió así, en uno de los pocos gremialistas que ocuparon cargos en el gobierno antes de 1946, dudó en aceptar el cargo porque temía que eso recortara su dedicación a los asuntos internos del SOIV⁴². Finalmente accedió y durante todo su paso por la función pública no dejó de resaltar constantemente la importancia de que los sindicatos impulsaran, además del crecimiento salarial, las esferas vinculadas con un

³⁹ Ver: Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *op. cit.*, p. 55.

⁴⁰ El otro vicepresidente del Partido Laborista fue Cipriano Reyes, lo que muestra el protagonismo de estos dirigentes menos conocidos durante las jornadas de octubre. Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, p. 330.

⁴¹ Ver *supra* cap. 2. Cleto Soto fue el reemplazante de Freire en el CCC de la CGT a partir de la primera reunión de 1946. Ver: *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Reunión del 9/02/1946, p. 195.

⁴² Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

mejoramiento general del nivel de vida, mediante la organización de sistemas de salud, cooperativas de consumo y actividades culturales.

2. Un “ministro obrero” en la cartera de Trabajo

Juan Domingo Perón había anunciado durante la campaña electoral que, de resultar ganador en las elecciones, el Secretario de Trabajo y Previsión que lo acompañaría desde el inicio de su gestión sería un representante gremial. Este anuncio, que implicaba la no continuidad del capitán Héctor Russo –en funciones desde la salida de la crisis de octubre del ‘45- desató debates y competencias dentro del sindicalismo en los meses siguientes, que llevaron a un clima de tensión dentro de la CGT.

Mientras la central obrera pugnaba todavía por afirmar su posición rectora dentro del movimiento obrero nacional, intentando incorporar a los sindicatos no afiliados que habían participado de las movilizaciones de octubre, elevó a consideración de las autoridades una terna de posibles candidatos. En ella figuraban el socialista Luis Girola (UF), propuesto por la UF, la Unión de Obreros Municipales y la Confederación de Enfermeras; Mario Di Pangrazio, respaldado por la Asociación de Obreros y Empleados del Estado; Otero, impulsado por la Federación de Obreros Cerveceros y Antonio Valerga, de la Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido y Afines. No obstante, la UT, junto con algunas otras organizaciones como la Unión de la Industria de la Madera, formó una comisión para respaldar la continuidad de Russo, dándole la espalda a las gestiones de la CGT en torno al nombramiento de un “auténtico trabajador” que contara con su visto bueno. Las diferencias que suscitó el asunto no fueron zanjadas sino hasta un mes después de la asunción de Perón, cuando el CCC de la CGT resolvió dejar el problema de lado en nombre de la unidad del movimiento obrero, eximiendo a la UT de sanciones⁴³.

⁴³ En el acta de la reunión, no se proporciona el nombre de pila de Otero y no hemos podido identificarlo en otras fuentes primarias o secundarias. Ver: *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Reuniones del 1° y 2/07/1946, pp. 217- 238.

Estos vaivenes fueron, mientras tanto, la comidilla del Partido Socialista en *La Vanguardia*, que opinaba que de ninguna manera Perón avalaría la continuidad de Russo, dada que la simpatía hacia él sostenida por varios sindicatos había logrado dividir posiciones y amenazar, ciertamente, su propio ascendiente entre los trabajadores. Por lo demás, consideraba autoevidente que el puesto terminaría en manos de algún sindicato dócil a sus directrices⁴⁴.

El 31 de mayo de 1946, pocos días antes de la asunción presidencial, el nombre del nuevo Secretario de Trabajo y Previsión continuaba indefinido, cuando ya se habían cerrado tratativas prácticamente con todos los integrantes del futuro gabinete: en un acto organizado por la CGEC, Ángel Borlenghi comentaba que se le había ofrecido el puesto a José María Freire, pero que el tema permanecía abierto⁴⁵. El 4 de junio Juan Domingo Perón asumió y acabó con el suspenso, pero Freire, que había aceptado el honor que se le dispensaba, no pudo jurar como funcionario ese día. Recién el 7 de junio se dieron cita el nuevo mandatario y los trabajadores en el ya simbólico edificio de la STyP, junto con una cantidad importante de miembros del gabinete, para ungir al nuevo Secretario. El Ministro del Interior, que fue el encargado de poner a Freire en posesión del cargo, señalaba que:

“... el Sr. José María Freire representa la expresión viviente del obrero que ha sufrido, que ha pasado por todas las peripecias que deben soportar los trabajadores, es el hombre de lucha que estuvo al lado de sus compañeros y en muchas oportunidades, al frente (...) El hecho de que al frente de la Secretaría esté el Sr. Freire, impone nuevas obligaciones a la clase obrera. Otra ha de ser la disposición de ánimo de los dirigentes

⁴⁴ Durante el transcurso de la huelga de marzo de 1946, realizada por los trabajadores de la carne, que duró más de 20 días y terminó con el arbitraje del propio Perón, Russo, que estaba a cargo de las negociaciones entre las partes, quiso presentar su renuncia y varios sindicatos salieron a darle su respaldo. *La Vanguardia* llamó a esto “el 18 de octubre” de Russo. Ver: “Al margen de la designación del Ministro de Trabajo”, *La Vanguardia*, Año LII, n° 13.376, 28 de mayo de 1946. Para más información sobre la huelga de marzo de 1946, ver: Mirta Zaida LOBATO (2004), *op. cit.*, pp. 262-266. En el mes siguiente, Russo acicateó el decreto por el que se reconocía la insalubridad del trabajo en los subtes, reduciendo la jornada laboral a seis horas, del que se benefició la UT, que llevó la voz cantante en el grupo que lo quería en el nuevo gabinete. Ver: “Se extiende a todos los trabajadores la acción de la Secretaría de Trabajo y Previsión”, *Periódico de la CGT*, Año XIV, n° 547, 1° de Mayo de 1946, pp. 12-13.

⁴⁵ “El General Perón habló anoche de su futura labor”, *La Nación*, 1° de junio de 1946, p. 6.

obreros, cuando saben que tienen las puertas abiertas, (...) Los obreros tienen a su cargo la tarea de que el Sr. Freire cumpla eficazmente con su misión...⁴⁶”

Y el Presidente Perón agregaba:

“... esta designación marca el comienzo de una tradición que es profundamente democrática y fundamental en los actos ejecutivos del gobierno, ya que si al frente de la Secretaría de Industria y Comercio debe hallarse un industrial o un comerciante, es lógico que para equilibrar esa fuerza ejecutiva esté al frente de la Secretaría de Trabajo un obrero. Al inaugurar, pues, el Gobierno de la Constitución, establecemos el punto inicial de una tradición que ha de respetarse en el futuro como una ley derivada de la costumbre.⁴⁷”

Se pretendía, así, realizar una absorción simbólica de las tensiones sociales en la estructura del Poder Ejecutivo, otorgándole representación al capital y al trabajo en el entramado estatal. Además, se apelaba a una mayor responsabilidad de los trabajadores en el planteo de sus demandas ante la presencia de uno de sus compañeros en la repartición encargada de administrarlas. De esta manera, se intentaba asociar el éxito de Freire en la función con la moderación y criterio de las demandas obreras que se pusieran en primer plano de allí en adelante.

El primer gabinete integró todavía a otras figuras conocedoras del mundo del trabajo, que ya han aparecido en estas páginas. Bramuglia, cuya formación profesional había sido profundizada y complementada con un importante conocimiento de los sindicatos ferroviarios, fue designado Ministro de Relaciones Exteriores. Borlenghi, netamente un líder sindical, cabeza de los Empleados de Comercio, que como ya se dijo, aterrizó en el Ministerio del Interior. Tres ministerios clave quedaron en manos de hombres que

⁴⁶ En: “Asumió su cargo el nuevo secretario de Trabajo y Previsión”, *La Nación*, 8 de junio de 1946, p. 4.

⁴⁷ En: Juan Domingo PERÓN (1997), “Al poner en posesión de su cargo al señor José María Freyre – 7/06/1946”, en Id. *Obras completas - Tomo 6*, Buenos Aires, Docencia, pp. 73-74.

estaban familiarizados con los vaivenes de la lucha sindical. Tres hombres que venían de transitar, desde distintas posiciones y por distintas razones, los corredores de la STyP en el período anterior. Tres hombres que, además, se habían formado políticamente en el socialismo, aunque con distinto grado de implicación con las estructuras partidarias.

El peso desigual de estos personajes quedaba reflejado en la actitud de *La Vanguardia*, que mientras había transformado a Bramuglia, ex discípulo de Mario Bravo, y a Borlenghi, por la importancia del sindicato que dirigía, en blancos de sus críticas más filosas, trató la designación de Freire con notable displicencia. Para *La Vanguardia*, los únicos datos dignos de mención sobre Freire eran su trabajo en el vidrio y su condición de vecino de Bramuglia:

“... la designación ha recaído, como se sabe, en la persona del señor José María Freire, cuyos únicos antecedentes conocidos pueden resumirse así: un calificado oficial vidriero y un dilecto ex convecino del Doctor Atilio Bramuglia en los tiempos en que éste vivía en el barrio obrero de Barracas. Cosa esta última que, naturalmente, no deja de ser un mérito.”⁴⁸”

No se mencionaba siquiera la tarea gremial de Freire ni su previa afiliación al partido, dejando en evidencia la escisión existente entre la militancia gremial y la partidaria dentro del socialismo, que le había valido a este último la defección de importantes gremialistas desde 1943⁴⁹. El órgano del Partido Socialista sostenía que la designación de Freire era una ficción más del peronismo para hacerle creer al pueblo que tendría preeminencia en el manejo de los negocios públicos y no consideraba que el obrero estuviera a la altura de la función que se le había encomendado. Al socialismo probablemente no le resultara grato insistir en la sangría de simpatizantes que le había provocado el surgimiento del peronismo, pero Freire, en cambio, sí recordó públicamente varias veces su paso por el socialismo:

⁴⁸ “El Ministro de Trabajo: una ficción más”, *La Vanguardia*, Año LII, n° 13.376, 11 de junio de 1946.

⁴⁹ Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, pp. 262-266.

“En aquel momento, los partidos políticos estaban fuera de la realidad (...) El socialismo, que alguna vez quiso tener contacto con el movimiento obrero, era una idea del doctor Justo, para que el Partido Socialista viviera de acuerdo con la longitud, latitud e inquietud del movimiento obrero. Cuando desapareció Justo del Partido Socialista, los intelectuales se desentendieron del movimiento obrero porque no les venía bien para sus ambiciones personales. Cuando se recurría a ellos para un asesoramiento sindical, siempre tenían inconvenientes para resolver los problemas y hasta se negaban a hablar en un acto obrero poco numeroso alegando que tenía que ser en un centro socialista. Eso lo hemos palpado y puedo asegurarles que carecía en absoluto de sentido social. En cambio, Perón nos llamó a los trabajadores, y nos dijo qué era lo que pensaba hacer. Yo le interrumpí, para decirle que si llegaba a cumplir nada más que un treinta por ciento de lo que nos prometía, la clase obrera se volcaría a su favor y se lo agradecería eternamente.⁵⁰”

Más allá del tratamiento dado al asunto por el socialismo y de las justificaciones de Freire sobre su paso al peronismo articuladas a posteriori, un análisis equilibrado no puede pasar por alto que si la idea era colocar a un conocedor de los problemas del mundo del trabajo en Trabajo y Previsión, Bramuglia y Borlenghi eran candidatos con más recursos para el puesto. Si lo que se quería era a un gremialista, ello retiraba a Bramuglia de la competencia, cuyo conocimiento experto hubiera sido, por otra parte, de gran valor en el área al mismo tiempo que hubiera podido otorgarle demasiada autonomía en el ejercicio de la función⁵¹. La CGT, por su lado, también había hecho sus apuestas y Freire no figuraba entre sus preferidos. Entonces ¿por qué fue Freire, finalmente, el elegido?

⁵⁰ José María FREIRE (1950), *La razón de ser de la cultura*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Previsión, pp. 11-12.

⁵¹ Bramuglia anhelaba los Ministerios del Interior y de Trabajo, pero no hubiera podido compartir espacio con Eva Perón en la STyP, dado que se hallaban enemistados desde que esta le solicitara la presentación de un *habeas corpus* que le permitiera a Perón salir del país durante los días previos al 17 de octubre de 1945 y aquel dilatará su redacción, solicitando a los parientes de la primera esposa de Perón que lo firmaran cuando finalmente lo confeccionó. Ver: Raanan REIN (2006), *op. cit.*, pp. 141, 149-151.

Es complejo determinar las razones de fondo. Hugo Del Campo sostiene que originalmente Perón se lo había ofrecido al dirigente de los gráficos Sebastián Marotta, que lo rechazó, terminando así en manos del obrero del vidrio⁵². Manuel Torres declaró alguna vez, por su parte, que el 20 de octubre de 1945 Perón les había prometido a los vidrieros que el primer Ministro de Trabajo saldría de sus filas, con lo que la elección de Freire no era más que la comprobación del valor de la palabra empeñada por el líder⁵³. En el recuerdo de los dirigentes actuales del SOIVA y de la familia Freire, el nombramiento del vidriero aparece rodeado por el halo de su buena relación con Eva Perón. De hecho, un salón de la seccional Avellaneda del sindicato exhibe con orgullo un cuadro de grandes dimensiones en que él aparece vestido de gala, en el centro de la imagen, flanqueado por Perón y Evita⁵⁴.

Como vimos en el capítulo anterior, para junio de 1946 Eva ya contaba con un lugar de trabajo en la STyP y, dado que compartiría actividades y espacio físico con el nuevo Secretario, es factible que Perón tuviera en cuenta su opinión para nombrar a José María Freire. En la misma línea de este razonamiento debe apuntarse que en la última biografía política escrita sobre Eva, Loris Zanatta considera que su influencia en la conformación del primer gabinete de Perón fue absolutamente determinante⁵⁵. Por nuestra parte, somos de la idea de que a pesar de que es innegable la preponderancia que ella terminaría teniendo dentro de la STyP, en la recreación de la relación directa de Perón con los trabajadores y en el disciplinamiento de la CGT, es excesivo considerar que la Eva de los inicios, apenas proyectándose como mujer pública y comenzando su vínculo con los sindicatos, fue quien llevó la voz cantante en el proceso de selección de los cargos políticos de primer orden. Parece más atinado pensar que Perón buscó estratégicamente imprimir una nueva identidad al área de Trabajo y Previsión, no

⁵² Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, p. 350. Dada la trayectoria de Marotta y su posicionamiento contrario a las políticas de la STyP, parece difícil imaginar la escena narrada por René Stordeur, recuperada por Del Campo. El dato que encontramos fue que, aparentemente, el que intentó atraerlo al Ministerio de Trabajo fue Aramburu, cosa que Marotta rechazó. Ver: s/a (1971), "Anécdotas y episodios de Sebastián Marotta", en AA. VV., *Vida, obra y trascendencia de Sebastián Marotta. Juicios, Semblanzas y Anecdotario de un precursor del sindicalismo*, Buenos Aires, Editorial Calomino, p. 172.

⁵³ Ver: Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *op. cit.*, p. 55.

⁵⁴ Ver: Entrevista personal con Ramón Pereira, tesorero de la seccional Avellaneda del SOIVA, y Osvaldo Freire, sobrino nieto de José María, en la seccional Avellaneda del SOIVA - 5/10/2011.

⁵⁵ Ver: Loris ZANATTA (2011), *op. cit.*, pp. 74-75.

otorgándosela ni a un representante de la patronal ni a un profesional. Abrir la posibilidad de que un obrero alcanzara lugares de enorme responsabilidad en la organización estatal, proyectaba la imagen de un gobierno próximo a los trabajadores. Freire, que no era en absoluto “número puesto” para el rol, llegó a ese lugar porque tenía la combinación precisa entre experiencia práctica y perfil bajo. Llegó porque estuvo presente en los momentos fundantes del peronismo, aunque sin descollar. Lo contrario –colocar allí a un líder sindical de primera línea- hubiera sido riesgoso para la potestad de Perón. Ciertamente, no era conveniente que Borlenghi, el otro candidato fuerte, oriundo de un gremio importante y poderoso, contara con toda una serie de resortes legales y administrativos pasibles de ser utilizados para congraciarse con el movimiento obrero⁵⁶. Tampoco era momento de acceder a los pedidos de la CGT, lo que hubiera significado reconocerle una preponderancia vital en un período en que el peronismo se abocaba a la reorganización y disciplinamiento de sus respaldos políticos.

De este modo, un entrecruzamiento de factores de distinto tipo incidió en que Freire alcanzara ese lugar. Él mismo se manifestaba siempre agradecido y sorprendido por su elección como Secretario de Trabajo y Previsión, pese a que le habían ofrecido otros cargos:

“Antes del 24 de febrero, a mí me ofrecieron diputaciones y otros altos cargos. Después del 24 de febrero me ofrecieron el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, que yo no quise aceptar porque no tengo los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar con eficacia ese cargo. Después, sin quererlo, y sin pensarlo, fui premiado en mucho más de lo que yo merecía, en mucho más y más de lo que yo había hecho a favor del movimiento obrero durante treinta años.⁵⁷”

⁵⁶ A diferencia de Freire, que se retiró de sus funciones en el sindicato, Borlenghi continuó siendo el secretario general de la organización a la que pertenecía. Ver: José María FREIRE (1951), “En el sindicato de obreros textiles filial San Martín – 30/11/1950”, en Id. *Acción Constructiva del Peronismo...*, p. 214.

⁵⁷ En: José María FREIRE (1951), “En el acto realizado por el sindicato de la alimentación en Rosario – 30/09/1950”, en Id., *Acción Constructiva del Peronismo...*, p. 39.

De esta declaración, además, debemos hacer hincapié en la alusión al ofrecimiento de un cargo en la Provincia de Buenos Aires, indicio del buen vínculo del vidriero con Domingo Mercante, que pronto se transformó en el gobernador de la provincia más relevante del país. En su carrera pública, Freire aludió siempre a Mercante como ejemplo de lealtad y se colocó como heredero suyo y de Perón en la STyP. De esta manera, se hace visible un dato no menor para cerrar la reflexión sobre su designación. Freire era bien visto tanto por quienes habían pisado fuerte en la STyP entre 1943 y 1946, esto es, por Perón y por Mercante, como por quien sería la estrella del siguiente período: Eva Perón.

3. La “carrera abierta al talento obrero”: entre la experiencia colectiva y la aventura individual

Como indicamos, Perón quiso cambiar el rostro del Estado colocando a una persona proveniente del mundo del trabajo en Trabajo y Previsión. Más allá de los fines políticos que pudiera estar persiguiendo, abrir la posibilidad de que un obrero alcanzara lugares de enorme responsabilidad en la organización estatal, daba carnadura a la idea de un gobierno muy cercano a los trabajadores. En las circunstancias en que José María Freire asumió esa posición, cabe suponer además que no le resultó sencillo generarse una imagen propia como alto funcionario. Al asumir su cargo, la Primera Dama pasó a ocupar el despacho principal del edificio de la STyP y a recibir delegaciones de trabajadores de modo constante. Sus actividades concitaban la atención sostenida de la prensa y marcaban el pulso del edificio de la calle Perú. Con todo, Freire no dejó de ser una pieza fundamental en lo que tiene de rutinario toda gestión: iba en persona a actos en sindicatos y celebraciones por la firma de convenios colectivos; visitaba fábricas; difundía e impulsaba numerosas iniciativas culturales; encaraba campañas radiales de distinta índole; participaba de eventos; hacía giras por el interior del país, donde trataba personalmente con grupos de trabajadores; entre otras innumerables tareas. Ahora bien, ¿cómo se acomodó Freire a esa realidad? ¿Cómo se legitimó a sí mismo en el cargo?

En la que fue la publicación específica de su agencia, la *Revista de Trabajo y Previsión*, Freire casi no tuvo participación, al menos hasta 1953 cuando impulsó su renovación y relanzamiento, tal vez habilitado por un mayor margen de maniobra, fruto del deceso de Eva en julio del año anterior⁵⁸. Sin embargo, y pese a la destrucción de archivos estatales realizada por el gobierno de la autoproclamada “Revolución Libertadora”, sobrevivieron varias obras que compendian las alocuciones del secretario/ministro en una serie de eventos públicos vinculados al ejercicio de su cargo, entre la fecha de su designación y julio de 1951. Mediante estas ediciones, Freire intentó construirse una imagen como funcionario, dando publicidad a sus contactos corrientes con los trabajadores y revelando la faz pública y menos conflictiva de su agenda laboral.

En sus apariciones, Freire apelaba recurrentemente a la reivindicación y reafirmación de su identidad obrera. En numerosas ocasiones, aprovechaba el contacto con el auditorio para narrar anécdotas sobre sus años en la fábrica de vidrio, la insalubridad del proceso de trabajo, la dureza de la jornada laboral y los bajos salarios que se ganaban cuando él era un obrero fabril y, por supuesto, antes de la aparición de la STyP en la escena nacional⁵⁹. Con esta retórica Freire buscaba la identificación de los trabajadores: él no era un funcionario burgués. Él era uno de ellos, capaz de tener empatía con sus necesidades y reclamos por haber estado en sus zapatos. En este sentido, podía considerarse exponente y heredero de una experiencia colectiva. El secretario/ministro buscaba mostrarse como un obrero “como cualquiera” pero aunque esto no fuera una impostura, lo cierto es que había llegado a ocupar un puesto relevante en el Estado y, al menos en principio, esto lo distinguía del resto.

Mientras que este tipo de discurso podía suscitar la aprobación de los trabajadores o facilitar la llegada a una parte de ellos, Freire sabía que todavía podía ser blanco de críticas al no tener credenciales profesionales para desempeñarse en un lugar de

⁵⁸ Fuera como fuera, rápidamente la nueva revista pasó de incluir opiniones y artículos de profesionales sobre distintos temas vinculados al mundo laboral, a ocuparse de reproducir únicamente discursos y fragmentos de discursos de Juan Domingo Perón, adquiriendo un tono más llanamente adoctrinador al asumir Alejandro Giavarini en abril de 1953. Ver: María Paula LUCIANI (en prensa), *op. cit.*

⁵⁹ Sólo a modo de ejemplo, ver: José María FREIRE (1950), “En el Salón de Actos de Luz y Fuerza sobre el tema conquistas sociales (29/09/1949)” en Id., *Nuevos vientos en la política social argentina*, Buenos Aires, MTyP, Secretaría General de Publicaciones y Biblioteca, p. 66.

semejante jerarquía. La reivindicación de la escuela de la vida argumentada por Perón el día de su ascunción en la STyP, podía no resultarle suficiente a cualquiera:

“...la vida de los hombres tiene dos escuelas que se disputan la eficacia en la formación de los valores humanos: la escuela de la disciplina del estudio y la escuela del sufrimiento de la vida. La primera da sapiencia y brillo; la segunda forma sensibilidad y capacidad práctica.⁶⁰”

Para compensarlo de algún modo, a su identidad como trabajador, Freire solía sumar su trayectoria gremial. Sus años en el SOIV se presentaban como prueba de su competencia en las lides sindicales, pero por sobre todo, de la mesura que supo desplegar en ellas. Así, ya no sólo se construía una representación de hombre de trabajo, sino que mostraba su carnet de sindicalista sumado por el peronismo de forma temprana, alejado de aquellas ideologías consideradas “nocivas” para la unidad de los trabajadores y consciente de la necesidad de mantener el equilibrio en las demandas en pos de la perdurabilidad de la justicia social. En ocasión del acto por la firma del Estatuto para el personal de Empresas Aeronáuticas, en septiembre de 1947, Freire comentaba:

“He pensado siempre, que cuando el Excelentísimo Señor Presidente de la Nación me confirió el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, no lo hizo tomando en cuenta mis condiciones, que son modestas, sino que eligió a un obrero que durante toda su actuación gremial, no sólo planteaba el conflicto, sino que al mismo tiempo traía la solución de manera tranquila y pacífica.⁶¹”

Semanas más tarde, aseveraba en otro evento ante los panaderos: “En el movimiento obrero, no hacen falta tanto las grandes inteligencias, sino la honestidad y la rectitud en

⁶⁰ En: Juan Domingo PERÓN (1997), *op. cit.*, p. 73.

⁶¹ En: José María FREIRE (1949), “En el acto de la firma del estatuto para personal de empresas aeronáuticas - 30/09/1947”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista...*, p. 222.

los procedimientos.⁶² Aquí, este Estado que se estaba mostrando más abierto y dispuesto a incorporar a otro tipo de sectores dentro de sus elencos, parece entornar la puerta de ingreso. Freire fue obrero. Pero también fue un gremialista “criterioso” y por eso quedó en el cedazo.

Así, el vidriero se refugiaba en la humildad y el sacrificio ante posibles cuestionamientos de propios y ajenos, generando una transversalidad en la relación con los que recurrían a su dependencia en busca de soluciones. Tenía un pasado obrero y tras más de dos años de gestión, aún podía ufanarse de haber conservado su modo de vida:

“He llegado a Ministro por circunstancias de la vida pero soy siempre un obrero. Vivo en la misma casita, no me he mareado y quisiera que todos los hombres que llegan a un puesto, cumplan con su deber. (...) Me han ofrecido algunos negocios, instalar fábricas con otros, etc. Pero no he aceptado porque los trabajadores podrían decir que soy un nuevo burgués, (...). Vivo con el mismo régimen doméstico que cuando era obrero del vidrio. He querido dar un ejemplo a los trabajadores...⁶³”.

El problema llegaba cuando Freire se veía en la incómoda situación de tener que poner freno a algunas pretensiones gremiales en negociaciones difíciles. En esos contextos afloraba la necesidad de recordarles a sus interlocutores que era un hombre de Estado y que debía ser ecuánime. Al sellarse el acuerdo por el convenio de Luz y Fuerza en enero de 1948, por ejemplo, el secretario decía:

“He puesto para su solución la voluntad de funcionario tratando de olvidar un título del que me enorgullezco, hombre de trabajo, para que nadie pueda decir el día de mañana que he presionado a alguna de las partes para su firma. Cuando he tenido que decirle algo a los trabajadores

⁶² En: José María FREIRE (1949), “En el acto de ratificación del convenio para obreros y empleados panaderos - 2/10/1947”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista...*, p. 227.

⁶³ En: José María FREIRE (1949), “En el acto de inauguración del Congreso de obreros petroleros - 20/09/1948”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista...*, pp. 334-335.

o a la parte patronal no he demorado en hacerlo usando toda la franqueza necesaria.⁶⁴”

Cabe imaginar la tensión de reconocerse como trabajador y tener que ir contra los reclamos de algún gremio, situación que se repitió largamente a lo largo de su gestión ya que Freire fue un funcionario presente en muchos procesos de negociación colectiva. Si bien trabajó en Papini hasta 14 días antes de asumir como Secretario, al transformarse en funcionario gubernamental, renunció a la fábrica y a sus tareas en el SOIV, comprometiéndose más decididamente con la función pública⁶⁵. La tensión entre seguir reivindicándose obrero pero tener que desmarcarse recurrentemente para ser hombre de estado, se suturaba mediante una declaración de fidelidad a los lineamientos del gobierno peronista. En 1949, en las palabras introductorias de *Granos de Arena en la doctrina peronista*, declaraba: “Quiero con la presente publicación documentar ante mis conciudadanos, como una verdad inconcusa que mi pensamiento se ha ceñido en todo momento a las directivas emanadas de los hechos y de los actos del Gobierno de la Revolución.⁶⁶” En 1950 desplegaba motivos análogos. Con una retórica más encendida, acorde a una etapa en la que el movimiento peronista iba cerrando filas, publicaba un nuevo volumen “para que quede como un recuerdo imperecedero toda mi labor de soldado peronista.⁶⁷”

De este modo, el ascenso de Freire a la STyP significaba que si había sido posible para él, otros podían llegar a tener la chance de correr su suerte y aprovechar esta nueva gama de oportunidades. El Estado estaba incluyendo en su seno a personas que venían del trabajo manual, cosa antes impensada. Esto que en el período 1943-1946 sólo se mostró tímidamente, fue una realidad palpable y extendida durante el decenio peronista. Aunque Perón valorase “la escuela del sufrimiento de la vida”, según Freire era también deber de los trabajadores prepararse mejor y apuntalar su formación para desempeñar funciones

⁶⁴ En: José María FREIRE (1949): “En el acto de la firma del convenio de Luz y Fuerza - 30/01/1948”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista...*, p. 284.

⁶⁵ En: José María FREIRE (1951), “En el establecimiento ATMA – 29/11/1950”, en Id., *Acción constructiva del peronismo...*, p. 181.

⁶⁶ En: José María FREIRE (1949), “A título de declaración”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista...* s/nº.

⁶⁷ En: José María FREIRE (1951), “Dos épocas”, en Id., *Acción constructiva del peronismo...*, s/nº.

de responsabilidad y participar activamente de la “tendencia obrerista” que Perón había impuesto en su gobierno, siendo imperioso

“...que (los trabajadores) sean capaces de manejar los bienes públicos, no importa cuál sea su nombre, importa sus condiciones y su probidad y que sea salido de nuestras filas, como lo han querido, lo quieren y lo querrán Perón y Evita, porque ellos andan con nosotros y ríen con nosotros, porque los trabajadores somos los creadores de la riqueza del país y somos quienes debemos manejar la cosa pública; para ello y para ejercer nuestros derechos, debemos tener la capacidad y la cultura necesaria...⁶⁸”

Así, Freire llevaba con la frente alta el rótulo de obrero porque su nombramiento era síntoma de un proceso mayor de dignificación del trabajo en múltiples aspectos, que se adjudicaba omnímodamente a la aparición de Perón. En 1950, la Asociación Obrera Textil inauguró una peña, bautizándola con el nombre del ministro y éste comentaba:

“Yo, viejo militante obrero, que he tenido una actuación modesta pero larga en las luchas entabladas para lograr la reivindicación de la clase trabajadora, debo confesar que si no hubiera llegado el General Perón al escenario político de nuestro país, yo no hubiera alcanzado la posición que actualmente ocupo ni los trabajadores hubieran gozado del bienestar de que hoy gozan, a pesar de todo lo que en contrario se pueda decir.⁶⁹”

Su situación había mejorado y la de “todos” los trabajadores había mejorado. Podría decirse que era un aspecto más de la democratización del bienestar -siguiendo la

⁶⁸ En: José María FREIRE (1951), “En la inauguración del Congreso de la Asociación Obrera Textil – 26/10/1950”, en Id., *Acción constructiva del peronismo...*, p. 86.

⁶⁹ En: José María FREIRE (1950), *Arte y Trabajo...*, p. 3.

expresión acuñada por Torre y Pastoriza- pero desenvuelto en las entrañas de los elencos estatales⁷⁰.

Si bien el peronismo no modificó las bases de la representación y no se transformó en un gobierno de corte corporativo, quienes ocuparon distintos lugares en el Poder Ejecutivo y Legislativo procedentes de ámbitos sindicales, anclaron fuertemente su accionar en su marca de origen obrera⁷¹. Esta identidad debía compatibilizarse, por momentos dificultosamente, con las exigencias y límites que imponía la identificación con el movimiento. Aunque en los hechos eso no siempre significó una completa subsunción de la una respecto del otro, para quienes ocuparon puestos ejecutivos los grilletes políticos funcionaron de manera más efectiva. En un sistema donde existían límites difusos entre el partido y el Estado, al haberse organizado el primero al calor de la afirmación del control político sobre el segundo, las urgencias de la gestión caucionaron de un modo más estrecho el quehacer de los funcionarios⁷². Si era posible para el peronismo reabsorber las presiones y resistencias económicas de los sindicatos o los proyectos múltiples de los legisladores obreros, no podía darse la misma situación con un funcionario que desafiara las nociones ligadas a la “unidad de acción”⁷³. Esto,

⁷⁰ Ver: Elisa PASTORIZA y Juan Carlos TORRE (2002), “La democratización del bienestar”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Nueva Historia Argentina. Tomo VIII, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.

⁷¹ En las cámaras legislativas, los diputados y senadores que poseían un pasado sindical hablaban siempre en calidad de representantes de la clase obrera, marcando una voz diferenciada respecto de otros integrantes del Partido Peronista, fundamentalmente después de 1950, cuando se alcanzó el disciplinamiento interno de la CGT y su transformación en un brazo diferenciado del Partido Peronista. Ver: María Mercedes PROL (2011), “Los legisladores sindicales peronistas. Entre la práctica partidaria, la corporativa y la legislativa, 1946-1955”, *PolHis*, n° 7, pp. 132-139.

⁷² Ricardo Sidicaro ha analizado algunas características de las élites políticas peronistas atendiendo de manera acentuada a la gravitación de las concepciones políticas de Perón como anuladoras de la posibilidad de que se formara una elite cohesiva a partir de la relación interna entre sus componentes. Esto explicaría, según argumenta, tanto la tendencia a la burocratización de estas élites como su incapacidad para dar respuestas en situaciones críticas, mostrada ante el golpe de 1955, llevado adelante por un grupo minoritario. Si bien algunas de sus conclusiones son sugerentes, nos parece necesario abreviar en el problema no tanto a partir de lo enunciado por Perón sino desde la aproximación al estudio de la conformación de esas élites, a partir de casos concretos. Analizar el peronismo a partir de “lo dicho” por el líder (insumo, por otra parte, móvil y cambiante), por un lado, es hacerle el juego a la visión monolítica que el propio peronismo propagó de sí mismo y por otro, es perder sensibilidad frente a los resortes hondos de su impacto social y cultural. Ver: Ricardo SIDICARO (2008), “Las élites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, *Estudios Sociales*, n° 35, pp.145 – 167.

⁷³ La noción de “unidad de acción” era un principio de corte militar que formaba parte de las concepciones políticas de Juan Domingo Perón y que enfatizaba la necesidad de que hubiera una coordinación entre agentes y un ordenamiento ideológico uniforme detrás de las acciones de gobierno. Este principio fue la

que fue válido para aquellos que, contando con un grueso y estratégico capital cognitivo y social, pasaron a incorporarse a los principales cuadros del peronismo, se observa más pronunciadamente en el caso de José María Freire que tenía detrás un sindicato modesto al que, no obstante, ayudó a crecer ostensiblemente⁷⁴. Andando la gestión, no era tanto que Freire dejara de sentirse un obrero sino que aceptó que la mejor manera de serlo era convertirse en un “soldado peronista” en los corredores de la administración pública.

4. Un hombre práctico para una agencia dinámica: Freire frente a la representación de la Secretaría en el discurso peronista

Así como tener a un trabajador en Trabajo y Previsión sumaba argumentos para postular la existencia de una democracia con orientación social, Freire podía capitalizar su vida de obrero y sindicalista de temple moderado para justificarse en el cargo y transformar flancos débiles en potencialmente virtuosos, en el siguiente sentido: demostrando que los saberes que poseía eran acordes con la imagen que se proyectaba de la agencia que le tocaba encabezar.

No es una novedad que el peronismo hizo aparecer la creación de la STyP como un absoluto y decisivo quiebre en la historia de las políticas sociales y de la legislación social del país. En una clase dictada en la Escuela Superior Peronista en abril de 1951, Eva Perón manifestaba: “El peronismo, a mi juicio, nació al crearse la Secretaría de Trabajo y Previsión, cuando el primer obrero argentino le dio la mano a Perón⁷⁵”. En ocasión de una visita de Perón al MTyP en junio de 1953, el presidente manifestaba que

pedra de toque de la estructuración de las secretarías del Ejecutivo, creadas en torno a la Presidencia a partir de 1943. Ver: María Mercedes PROL (2007), *op. cit.*

⁷⁴ En un discurso radial en ocasión del Día del Vidriero el 12 de junio de 1955, Perón hacía alusión a la insignificancia del número de afiliados y de los recursos del SOIV hacia el año 1946, describiéndolo como el “sindicato más pobre y más pequeño de la República”. En 1955, rondaba los 20 mil afiliados y tenía varias sedes propias (contando la central en Berazategui y las de las diferentes secciones en Capital, Avellaneda, Rosario y Quilino, que fueron financiadas con el fondo “Pro Sedes Propias” al que aportó todo el gremio), policlínico propio, colonias, bibliotecas y proveedurías. Ver: “Habló a obreros de un gremio el Jefe del Estado”, *La Nación*, 12 de junio de 1955 y “Eva Perón inauguró nuestra sede propia. Seccional Capital”, *El obrero vidriero*, Año VI, n° 46 (agosto 1950), p. 2.

⁷⁵ “Cuando el primer obrero le dio la mano a Perón...”, *Mundo Peronista*, Año III, N° 56 (diciembre 1953), p. 31

la misión indeclinable de la institución era la de ser la “casa de los trabajadores”, tal como se había estipulado diez años antes. La agencia nacida en 1943 – y no los hechos de octubre de 1945-, sería considerada la cuna del movimiento. Se la veía como la base de la organización sindical, la precursora de la unión de los trabajadores y de su total dignificación. De sus realizaciones creativas había nacido la Doctrina Peronista.

En esa misma alocución en el MTyP, Perón agregaba: “Lo que nosotros queremos es que la técnica no vaya matando el sentido humanista con que esta casa comenzó a funcionar y comenzó a triunfar desde su creación.⁷⁶” La técnica aparece aquí como la antesala del riesgo de la burocratización y de la rutinización de las funciones. Perón insistía en la necesidad de que Trabajo y Previsión fuera una repartición ágil y vital. Sus empleados debían hacer honor a ese legado cumpliendo sus tareas rápido y bien: “...las cosas hay que hacerlas lo más técnicamente perfectas posibles, siempre que esa técnica no esté en perjuicio de la propia función, porque si uno cumple mal por hacerlo técnicamente, es mejor que lo hagan menos técnicamente, pero que lo hagan bien y rápidamente.⁷⁷”

Si tomamos una publicación de Presidencia de la Nación del año ‘55 titulada *La legislación social de Perón*, firmada por Santiago Ganduglia, la visión oscurantista del antiguo DNT y su contraparte, la STyP dinámica y humana, ya estaba completamente articulada y depurada⁷⁸. Su autor sostenía allí que el jalón inicial de la justicia social había sido el decreto ley 15.074/43 de creación de la STyP. Antes, ni siquiera consideraba adecuado hablar de la existencia de legislación social en el país, dado que sólo había habido leyes aisladas y desconectadas entre sí, arrancadas como concesiones puntuales al capitalismo. Del DNT se enfatizaba que había estado atado de manos para hacer cumplir las pocas leyes vigentes, al no tener facultades ejecutivas. Si bien esto había sido cierto, extremaba la argumentación considerándolo “...un organismo burocrático, propicio a la holgura y el esparcimiento de la mayoría de sus

⁷⁶ En: “Discurso pronunciado por el Excmo. Señor Presidente de la Nación, Gral. Juan Perón, el 26 de junio de 1953 ante el Personal del Ministerio de Trabajo y Previsión”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 5 (junio 1953), p. 8.

⁷⁷ En: *ibídem*, p.16

⁷⁸ Santiago Ganduglia fue un poeta y escritor que había pertenecido al Grupo Boedo. También trabajó como periodista y escribió para el diario *Democracia*.

empleados...”⁷⁹. Para Ganduglia, eco de la voz del Poder Ejecutivo, la creación de la STyP trascendía lo administrativo y legal y era la piedra madre de la configuración de una verdadera “mística social” basada en la traducción de las necesidades sociales y económicas más importantes en una legislación social cohesiva.⁸⁰ Era la génesis de una “revolución nacional”, que reformulaba la cuestión social quitándole su halo anárquico mediante la presencia de un Estado moderador y ordenador de las relaciones sociales.

Este recurso de oponer un pasado caótico y disolvente a un presente armónico y justo, donde la lucha de clases apareciera como algo perimido, fue una constante en las representaciones de la propaganda y del discurso peronista. En torno a construcciones de ese tipo, en que las oposiciones antes/ahora se tornaban un “blanco sobre negro”, se llevaron adelante las resignificaciones de efemérides como el 1º de mayo, por ejemplo⁸¹. Con lo cual, en las palabras de Eva y Juan Perón y en las páginas de Ganduglia hay reverberaciones de un dispositivo plenamente en marcha y de uso corriente. Freire también se hacía eco a menudo de estas visiones sobre la poca efectividad del Estado antes de la aparición de Perón. En 1950, en una conferencia, manifestaba:

“Recordemos que Perón llegó sin nada, ya que las pocas leyes sociales, llenas de lagunas, (...), no se cumplían. No había resortes para hacer cumplir las vacaciones y las indemnizaciones por enfermedad o despido. (...) Era necesario dar eficacia a las pocas leyes existentes, sancionar nuevas leyes protectoras para los trabajadores...”⁸²”

Resulta clave detenerse en la importancia adjudicada a la STyP en la viabilización de la justicia social y en la reactualización permanente de una verdadera “mística” dentro del peronismo. Ganduglia definía a la justicia social como: “una concepción de derecho no estática, sino enteramente dinámica que, conforme con las mutaciones constantes de

⁷⁹ En: Santiago GANDUGLIA (1955), *La legislación social de Perón*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación – Secretaría de Prensa y Difusión, p. 12.

⁸⁰ En: *ibídem*, p. 6.

⁸¹ Ver: Mariano PLOTKIN (2007), *op. cit.* cap. 3 y 4.

⁸² En: José María FREIRE (1950), *La razón de ser de la...*, p. 11.

las condiciones económicas y sociales, busca la realización efectiva del bien común.⁸³» La STyP, su subsiguiente elevación a la jerarquía de Ministerio y la variedad de instrumentos legales con que contó para intervenir en lo laboral eran vistos como un parteaguas revolucionario. Pero había una condición que ni las leyes, ni la agencia, ni su personal, debían dejar de contemplar para desempeñar sus tareas: el enfoque práctico y dinámico de los problemas. En un terreno legal que se consideraba yermo en los orígenes del peronismo y con una agenda social y laboral que se construía vertiginosamente, las escuelas del trabajo y la lucha gremial de Freire otorgaban enfoques útiles para la original función conciliadora y realizadora que se le atribuía al área de Trabajo y Previsión.

En sintonía con ello, cuando el secretario/ministro intervenía en la negociación de convenios colectivos solía manifestar que, para aunar voluntades, usaba más sus conocimientos de hombre de trabajo y gremialista que su inteligencia⁸⁴. El valor del conocimiento práctico también parecía ser definitorio en la selección de personal de la Dirección General del Trabajo, que era la que lidiaba con el día a día de los problemas laborales. En el acto por la firma del Convenio de la Industria de los Chacinados, en mayo de 1947, Freire elogiaba los conocimientos prácticos de un empleado anónimo de la STyP que lo había ayudado en esa negociación y que él mismo había seleccionado para incorporar al equipo⁸⁵. Durante la celebración del cuarto aniversario de la STyP, Freire emitió un mensaje radial en que hizo un balance de las realizaciones. En relación con las tareas de la Dirección de Asuntos Gremiales, dependiente de la Dirección General del Trabajo, decía que requerían

“una especial capacitación que no se adquiere en institutos o universidades, en razón de su extrema novedad, o bien del nuevo criterio con que la evolución ha encarado los problemas del trabajo. Diariamente es preciso afrontar situaciones difíciles creadas por la novedad del

⁸³ En: Santiago GANDUGLIA (1955), *op. cit.*, p. 29.

⁸⁴ Ver: José María FREIRE (1949), “En el acto de la firma del convenio para obreros de las industrias químicas - 22/04/1947”, en Id., *Granos de arena en la doctrina...*, p. 104.

⁸⁵ Ver: José María FREIRE (1949), “En el acto de la firma del convenio para trabajadores de la industria de chacinados - 7/05/1947”, en Id., *Granos de arena en la doctrina...*, p. 120.

problema presentado, del conflicto inminente, de la desinteligencia de las partes (...) La capacitación del personal que entiende todos estos asuntos se forja en la medida de la intensidad con que se suceden los casos que deben atender.⁸⁶”

Así, en su agencia se iba “con método en la acción.⁸⁷” Se aprovechaban aptitudes previas del personal, al mismo tiempo que el propio devenir de la función pública, fogueaba y desarrollaba esas capacidades en beneficio de un Estado que iba mimetizándose con las necesidades y lineamientos de la fuerza política que estaba en el gobierno. En varios ámbitos de la STyP y más tarde del MTyP, empezando por el de su conducción, se estaba privilegiando la experiencia práctica, el “saber hacer”, frente a la formación profesional.

⁸⁶ En: José María FREIRE (1949), “Mensaje a los trabajadores del país propalado por Radio del Estado y la Red B de radiodifusión en el 4to. Aniversario de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión - 27/11/1947”, en Id., *Granos de arena en la doctrina...*, pp. 238-239.

⁸⁷ En: José María FREIRE (1949), “En el acto de la firma del convenio para obreros de las industrias químicas...”, p. 104.

CONCLUSIONES

En estas páginas nos propusimos realizar un aporte al conocimiento del armado y organización del área de Trabajo y Previsión del primer peronismo. Enmarcamos tal tarea en función de dos objetivos generales: por un lado, el de historizar la creación de la STyP y sus modificaciones ulteriores a la luz de un proceso más extenso de construcción estatal de las agencias laborales del Poder Ejecutivo, que se desplegó durante buena parte de la primera mitad del siglo XX. Por el otro, el de contribuir al estudio de las características y funcionamiento del Estado peronista y a la reconstrucción de sus segundas y terceras líneas de funcionarios.

A través de los distintos capítulos, se han realizado algunas afirmaciones sobre las que vale la pena volver aquí. Si bien el peronismo transformó a la creación de la STyP en la médula de su relato sobre los orígenes, la historiografía ha sacudido el polvo de esa leyenda y ha recuperado dimensiones importantes de la actuación del DNT como organismo ejecutivo especializado en el mundo laboral. Pese a las limitaciones que tenía su autoridad, sobre todo para intervenir en los conflictos entre las patronales y los trabajadores, los conocimientos sobre la “cuestión social” contenidos en sus investigaciones, sus intercambios con organismos similares en otros países y con la OIT y la experiencia sobre el terreno que fueron adquiriendo sus funcionarios para extender la letra de la ley que reglaba su funcionamiento, resultaron de vital importancia en los orígenes de la STyP. El DNT fue uno de esos nichos administrativos que, gracias al sostenimiento de una coherencia organizativa a través del tiempo, deviene fundamental en épocas de crisis para diseñar nuevas respuestas estatales infra-exploradas en períodos anteriores.

Allende la revalorización del DNT realizada por la historiografía, no deja ser cierto que los contemporáneos apuntaron insistentemente a la necesidad de que el Estado ampliara sus capacidades de intervención en los asuntos laborales y sociales mucho antes de que la crisis de legitimidad política que significó la llamada “década infame” lo dejara expuesto a plena luz del día. La legislación laboral crecía de manera dispersa y poco cohesiva y, al pertenecer formalmente a la jurisdicción de cada gobierno

provincial, se desplegaban diferencias en los criterios de aplicación que confundían aún más el panorama. Durante el período de entreguerras, se intentó impulsar la creación legislativa de nuevos ministerios y secretarías y/o la modificación del deslindamiento de los vigentes para procurar que el Estado acompañara el desenvolvimiento y modernización de la estructura social del país así como las corrientes internacionales que señalaban en la dirección de la elevación del tratamiento de los asuntos del trabajo en las instituciones del Estado. Ninguno de esos proyectos suscitó el interés ni la adhesión suficiente como para llegar a ser discutido en el Congreso.

Con la crisis de 1930 y sobre todo, después de 1939, ante la incertidumbre de la posguerra, las voces expertas llevaron al primer plano las discusiones sobre el intervencionismo estatal en distintas esferas. Distintas organizaciones del capital y el trabajo, como la A.N. del C.I. y P., la UIA y la CGT, expusieron en ese entonces los problemas que veían en la legislación del trabajo y en el funcionamiento del DNT. Movilizadas por intereses no coincidentes, sus diagnósticos sí concordaban en pedir la expansión de las capacidades estatales para articular un mejor ordenamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo que otorgara mayor previsibilidad al desarrollo económico.

La posibilidad de creación del área de Trabajo y Previsión del primer peronismo se nutrió, entonces, de tensiones y de intercambios previos entre distintos sectores sociales y de los roles que fueron jugando los poderes del Estado frente a ellos, a su vez retroalimentados por debates académicos y especializados y por una agenda del trabajo que, también lentamente, se había tornado internacional, cuestión que se evidencia en la inspiración y fundamentación de los proyectos legislativos incorporados en el capítulo 1.

Cuando finalmente la STyP se hizo carne en noviembre de 1943, no sólo capitalizó los saberes forjados en los pasillos del Estado, a través de nombres como los de José Figuerola o Ramón J. Cárcano. Allí tuvieron un lugar importante varios profesionales, sobre todo del derecho laboral, de los cuales sólo algunos venían de trabajar en el DNT, como en los casos de Juan Carlos Pichetto o Eduardo Stafforini. El núcleo de confianza de Perón, que venía de los círculos castrenses, aportó aval y respaldo en las internas que se libraban en el gobierno militar y frente a las cuales había que consolidar el espacio de

la STyP. Esto también fue síntoma de un estilo de gestión que se continuaría en el período siguiente con la inclusión informal de Eva Perón en la repartición. La presencia y el visto bueno de Eva se sobreimpusieron, a medida que se afianzó su relación con los sindicatos y su coordinación de las tareas de ayuda social, a los capitales de experiencia y conocimiento ostentados por los distintos grupos de funcionarios, conformando un manto cuyos pliegues son difíciles de reconstruir a través de las fuentes disponibles, pero que pueden adivinarse en indicios como la considerable rotación de cargos que se produjo tras su muerte en julio de 1952.

Sin embargo, la verdadera ruptura en los espacios de reclutamiento estatal y la gran novedad que implicó la estructuración de Trabajo y Previsión entre 1943 y 1955, estuvo dada por la incorporación a los elencos de hombres que provenían del gremialismo y que habían sido trabajadores durante buena parte de su vida. Este rasgo se vislumbró tímidamente en el período formativo 1943-1946 y se afianzó en la etapa 1946-1955, cuando hubo dos obreros, José María Freire y Alejandro Giavarini, vidriero y ferroviario respectivamente, al frente del área.

La organización de las direcciones y funciones del área sufrió modificaciones a lo largo del período considerado en esta tesis, pero el esquema dispuesto entre 1943-1946 ofreció una base de sustento importante y reaprovechable en los años subsiguientes. A comienzos de 1946 ya se encontraban definidos los tres grandes focos de intervención de la repartición: Trabajo, Previsión Social y Asistencia Social. Nuestra hipótesis es que la agencia se afirmó en todo lo que fue regulación de conflictos entre el capital y el trabajo; elaboración y control de la legislación laboral; arquitectura de la relación con las organizaciones profesionales y motorización de mejoras en las condiciones de trabajo, o sea, en lo comprendido dentro de “Trabajo”, mientras que entre los otros dos focos se desplegó una relación de tensión.

Si en un comienzo los planes de establecer un seguro social universal, permitieron concebir a las tareas de Asistencia Social como un apéndice que cubriría lo no realizado por Previsión Social, más tarde se diluyó esa supeditación de una a otra. Asistencia Social terminó transformándose en un espacio poroso, llegando a ser una repartición

autárquica en estrecha relación con la FEP y escurriéndose del control, aunque más no fuera formal, del titular de la cartera.

Trabajo y Previsión se organizó y reorganizó internamente a la par que se libraron distintas disputas en el seno mismo de los poderes de gobierno para lograr la afirmación de su autoridad “hacia afuera”. Durante sus primeros años de gestión, desde diversos espacios se cuestionó tanto la posibilidad misma de que existiera el organismo como la absorción que había operado de los departamentos provinciales del trabajo y dependencias afines. El Poder Judicial se puso a la cabeza de estos señalamientos, enfrentándose al Ejecutivo durante el año 1945 y en la antesala de la llegada de Perón a la Primera Magistratura. Por esta razón, lejos de alejarse de los mecanismos institucionales, el nuevo gobierno aceleró la transformación en ley de todo lo actuado durante el período *de facto*.

Aunque la Ley 12.921 fue finalmente aprobada, los debates desplegados en el recinto demostraron que hasta tanto no se reformara la Constitución Nacional, la STyP seguiría estando en zona de riesgo. Una vez alcanzada ésta en 1949, se modificaron tanto el número y competencia de los Ministerios como el mecanismo para propulsar su modificación en el futuro, dando por perimida la traba que había representado su fijación constitucional en el siglo XIX. La existencia del ahora MTyP ya no podía ser discutida. Su autoridad a nivel nacional, en cambio, si bien podía continuar sufriendo algunas impugnaciones formales, estaba amparada por la existencia de organizaciones de trabajadores que excedían el ámbito local o provincial y de convenios colectivos de alcance nacional que daban carnadura a la idea de una nacionalización de las cuestiones del trabajo, lo que, de mínima, justificaba la concurrencia de la jurisdicción nacional con la provincial. El Poder Ejecutivo Nacional salió, entonces, fortalecido tras estos roces. El MTyP representa la definitiva incorporación de los asuntos laborales en la organización estatal.

El último capítulo es un corolario de los anteriores. Sale de la temática institucional para reconstruir el trayecto del primer Secretario de Trabajo de Perón, José María Freire. Su figura permite cerrar el periplo reconstruido en esta tesis de una manera armónica. Si ella comienza narrando los avatares de la transformación de las instituciones estatales

del trabajo, termina con un encuentro entre lo que fue el ascenso y acrecentamiento del área en la administración nacional y la elevación de la posición de los trabajadores en la sociedad. En este sentido, José María Freire es el epítome de la historia aquí articulada.

Freire era hijo de inmigrantes y trabajó casi toda su vida como oficial vidriero en la fábrica Papini. Aunque socialista por herencia y adopción, acudió pronto a la convocatoria de Perón desde la STyP, que ofreció un respaldo para la organización del SOIV, primer sindicato centralizado de la rama del vidrio. Así fue que Freire fue lanzado desde un ámbito de inserción más o menos anónimo en la zona sur del Gran Buenos Aires a la primera escena de la política nacional, alcanzando rápidamente posiciones directivas en la CGT y puestos funcionariales en la STyP. A pesar de tener que compartir el espacio con Eva, fue quien dirigió el área durante siete años, esto es, más tiempo que otros miembros del gabinete que comenzó acompañando a Perón en junio de 1946. Al renunciar, en abril de 1953, se alejó de la función pública, vivió de su pensión de ministro y no volvió a la actividad política. Murió en 1962, por un cuadro causado por las afecciones pulmonares que le habían provocado treinta y seis años de trabajo en la industria del vidrio. En este tipo de itinerarios se confirma el impacto revulsivo y súbito del peronismo en la estructura social y en la configuración de los espacios de participación y decisión en que se pasó a incluir más decididamente y en mayor medida a los trabajadores.

El rostro humano del Estado mostraba modificaciones concordantes con las que se observaban en la sociedad. De este modo, en varios ámbitos estatales comenzó, por primera vez, a privilegiarse la experiencia práctica, el “saber hacer” amasado en el mundo del trabajo. En el caso particular de Freire, los años en la fábrica y en el SOIV fueron su capital para encabezar una dependencia que debía ser la continuadora de la “mística social” iniciada por Perón y mostrarse continuamente proactiva, humana y dinámica frente a los problemas presentados por las organizaciones sindicales.

Resulta sugerente que en septiembre de 1955, el Dr. Rodolfo Pablo Federico Bledel asumió su cargo de Subsecretario de Trabajo y Previsión bajo el gobierno de Eduardo Lonardi, pronunciando las siguientes palabras, escuetas y elocuentes:

“Formo parte de un grupo de hombres jóvenes que ha sido postergado como generación. Dedicados al estudio de los problemas sociales, hemos esperado un momento como éste, en que hemos pedido acercarnos a los trabajadores argentinos, (...), tenemos la satisfacción de alentar con nuestras designaciones la posibilidad de que un grupo de hombres jóvenes, que se han formado en el estudio y el desinterés (...), pueda llegar a la función pública sobre la base de ese estudio y de una conducta ética rigurosa.¹”

Bledel reivindicaba el estudio como llave de acceso a la función pública, denunciando, por un tiro por elevación, las “falencias” del peronismo en este terreno. Ese fue el argumento que se blandió, prístino, para ni siquiera tocar de soslayo que buena parte de los cargos estatales tienen ribetes políticos por definición. Por otra parte, como hemos podido observar, el peronismo no expulsó a los saberes consagrados de la administración de los problemas del trabajo sino que los complementó con saberes no encumbrados que no dejaron de ser útiles a la gestión, tanto en términos del tipo de tareas encomendadas a estas áreas como en función de la construcción política del movimiento. Así, durante el primer peronismo el entramado estatal no solamente reabsorbió las tensiones sociales sino también las políticas.

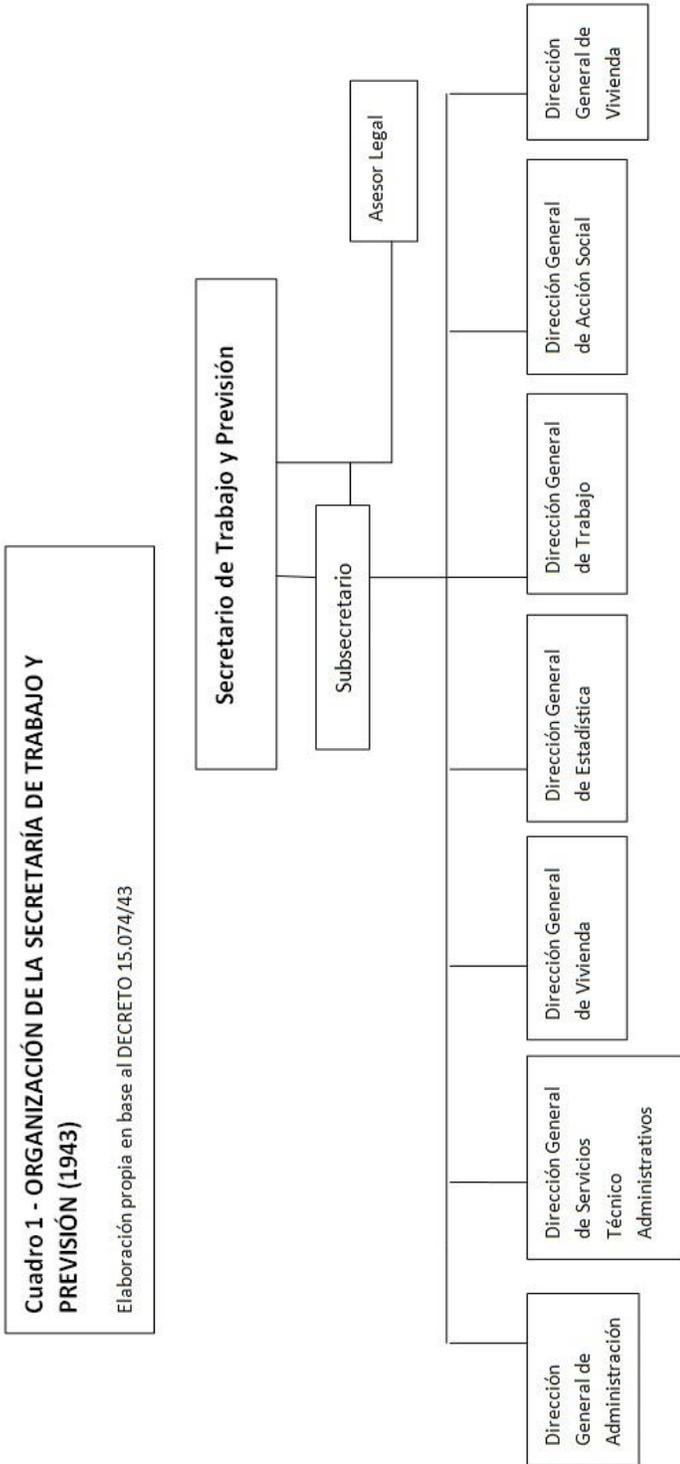
Intentando ordenar el rompecabezas en el largo plazo, podría decirse que mientras que el DNT fue una repartición que se hizo fuerte en el conocimiento del mundo del trabajo pero cuya autonomía para la producción de esos conocimientos en el seno del Estado, no estaba equiparada con una posibilidad de utilizarlos y lograr incidencia efectiva y permanente en los problemas laborales, la STyP y el MTyP hasta 1955, transformaron el acrecentamiento de su autoridad ejecutiva en la piedra de toque de su accionar. Pero el revés de esta situación, fue que el valor de la especialización debió pulsar con otro tipo de saberes e intereses. El rol mismo de la STyP fue decodificado en términos políticos y simbólicos al ser bautizada como “casa de los trabajadores” por la fuerza política en el

¹ En: “Fue puesto en posesión de su cargo el Subsecretario de Trabajo y Previsión”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III, n° 32, (septiembre 1955), pp. 105-106.

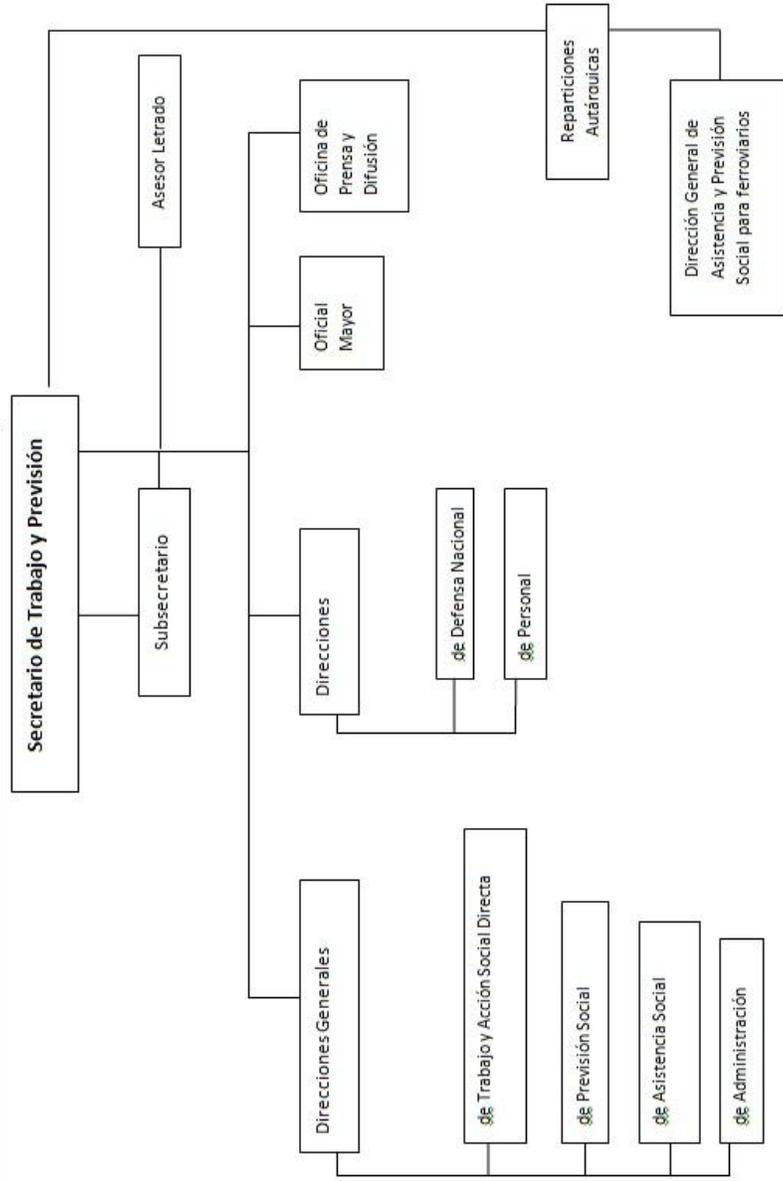
poder. Así, no sólo cumplía una función dentro del Estado sino dentro del movimiento peronista, aspectos que recortaron ostensiblemente su autonomía relativa.

Las líneas que hemos abierto en esta tesis deben continuar profundizándose de cara a la tesis doctoral. Además, esta suerte de *racconto* panorámico y articulado de la STyP y del MTyP como agencias estatales es una buena base para, en esa próxima etapa, dedicarnos al estudio de algunas políticas de intervención, mediante las cuales será posible insuflar dinamismo y acción a lo analizado hasta este momento.

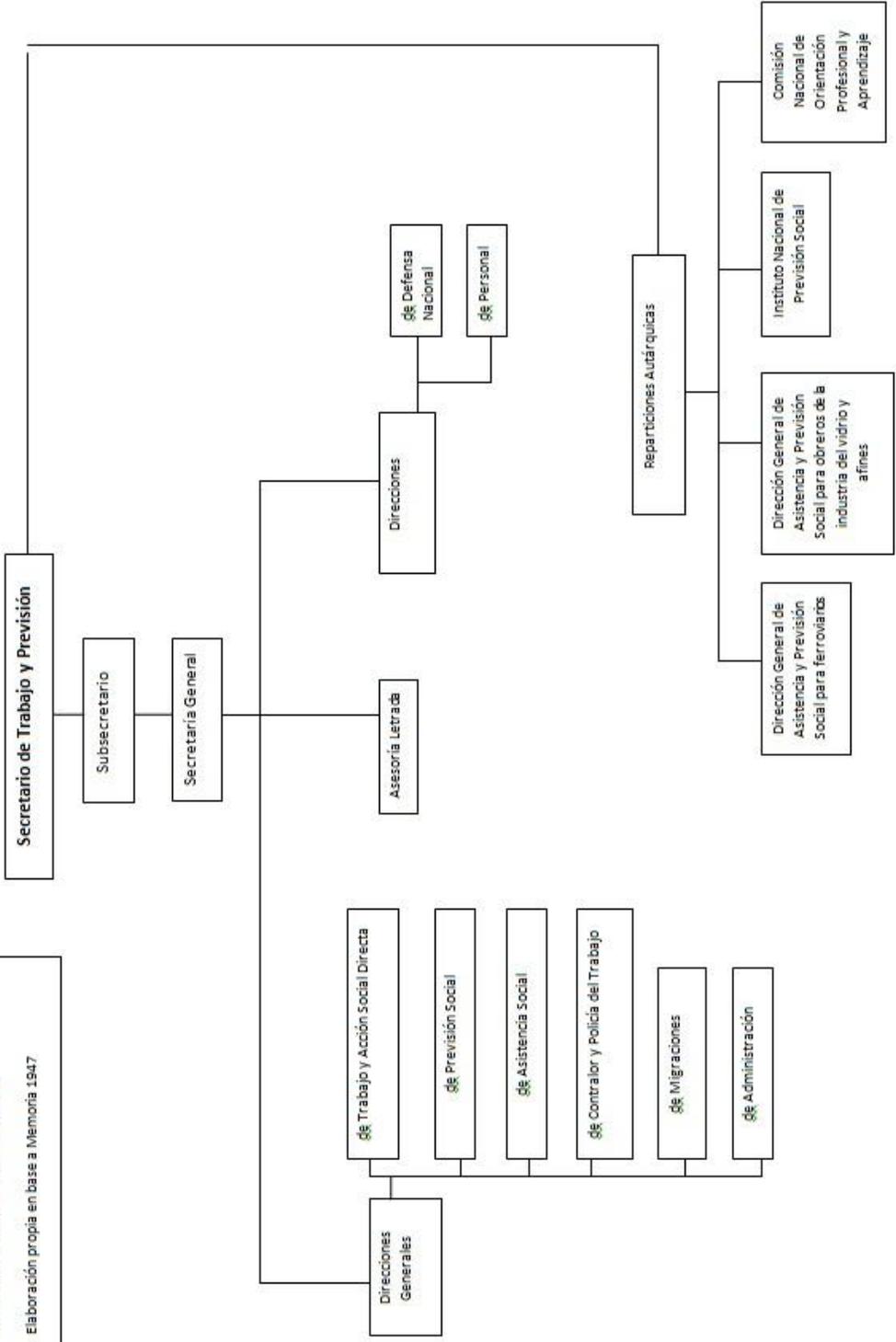
ANEXO



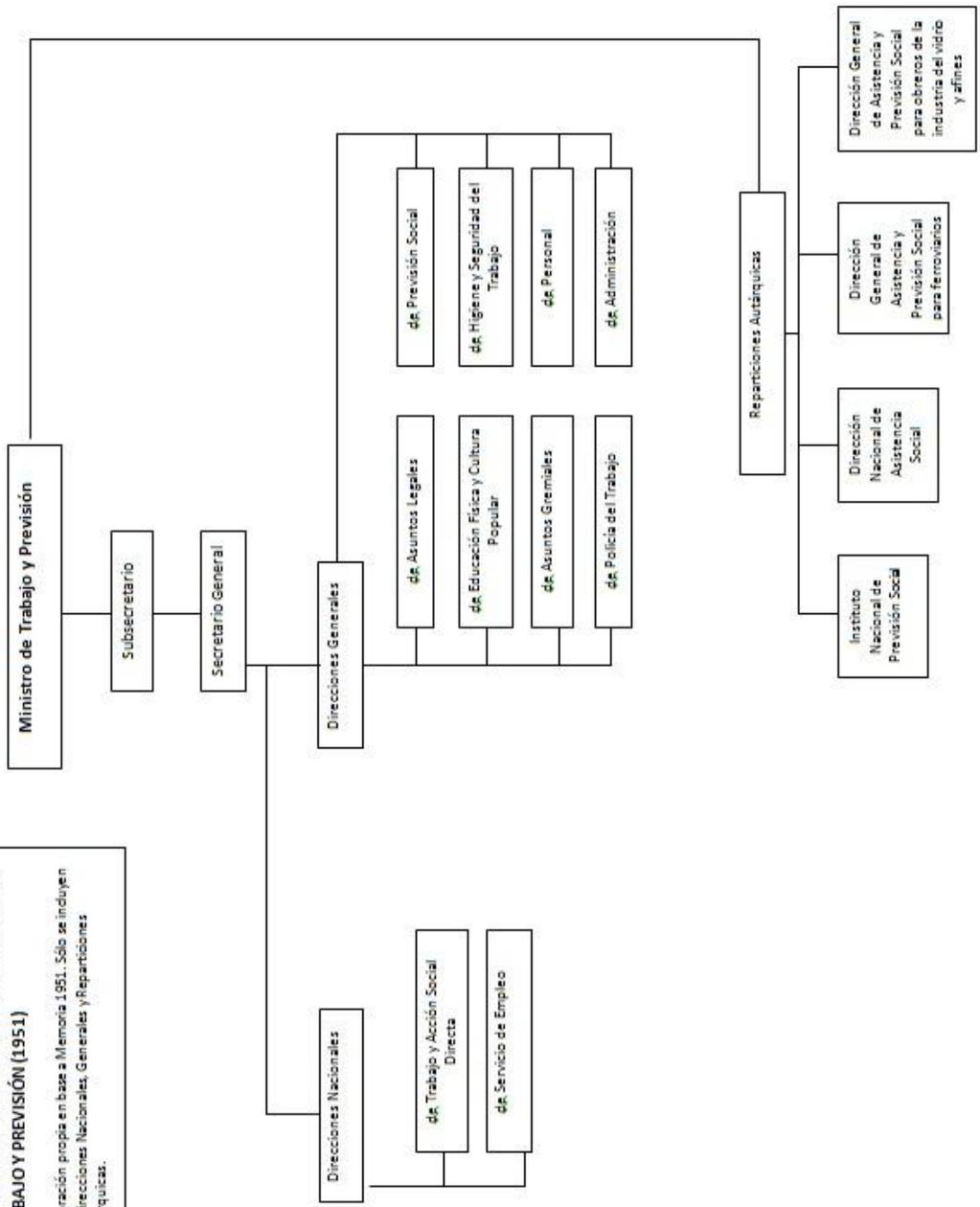
Cuadro 2 - ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN (1946)
 Elaboración propia en base al DECRETO 1.594/46



Cuadro 3 - ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN (1947)
 Elaboración propia en base a Memoria 1947



Cuadro 4 – ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN (1951)
 Elaboración propia en base a Memoria 1951. Sólo se incluyen las Direcciones Nacionales, Generales y Reparticiones Autárquicas.



Cuadro 5 – Cambios en los titulares de los principales cargos del organigrama del Ministerio de Trabajo y Previsión durante el año posterior a la enfermedad y fallecimiento de Eva Perón

Elaboración propia

Cargo	1952	1953
Ministro de Trabajo y Previsión	José María Freire	José María Freire> sucede Alejandro <u>Giavarini</u>
Subsecretario de Trabajo y Previsión	Aníbal Juan <u>Tomasini</u>	Aníbal Juan <u>Tomasini</u> > sucede Francisco <u>Fontanetto</u>
Secretario General de Trabajo y Previsión	Eneas <u>Ravicini</u>	Oscar E. Monti
Director Nacional de Trabajo y Acción Social Directa	Hugo Mercante> sucede Valentín E. Suárez	Valentín E. Suárez
Director Nacional de Servicio de Empleo	Valentín E. Suárez	Héctor F. <u>Villaveirán</u>
Director General de Previsión Social (se transforma en Dirección Nacional en noviembre de 1953)	Eduardo <u>Stafforini</u>	Eduardo <u>Stafforini</u>
Director General de Asociaciones Profesionales	César B. Santos	César B. Santos
Director General de Administración	Demetrio <u>Aranceta</u>	Demetrio <u>Aranceta</u>
Director General de Asuntos Gremiales	Galileo Punte> sucede Helios <u>Ghia</u>	Helios <u>Ghia</u>
Director General de Asuntos Legales	Horacio D. J. Ferro	Horacio D. J. Ferro
Director General de Defensa Nacional	Arnaldo Rosales	Arnaldo Rosales
Director General de Educación Física y Educación Popular	José M. <u>Roqués</u> > sucede Mario <u>Marinelli</u>	Mario <u>Marinelli</u>
Director General de Higiene y Seguridad del Trabajo	Leopoldo <u>Bard</u>	Leopoldo <u>Bard</u>
Director General de Personal	Juan Carlos Parodi	Juan Carlos Parodi

Referencias:

Cambios

Permanencias

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Fuentes estatales:

Boletín del DNT

Constitución de la Nación Argentina (1949)

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados

El movimiento justicialista y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Encuesta 1952, Ministerio de Educación. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

FREIRE José María (1949), *Granos de arena en la doctrina peronista*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del MTyP.

----- (1950), *Arte y Trabajo*, Buenos Aires, MTyP.

----- (1950), *La razón de ser de la cultura*, Buenos Aires, MTyP.

----- (1950), *Nuevos vientos en la política social argentina*, Buenos Aires, MTyP.

----- (1951), *Acción constructiva del peronismo. Contribución espiritual del movimiento peronista*, Buenos Aires, MTyP.

----- (1951), *Por los caminos del justicialismo. Aporte a la doctrina peronista*, Buenos Aires, MTyP.

----- (1952), *El por qué del justicialismo en la Nueva Estructura Argentina. Por las realizaciones del General Perón en beneficio de los trabajadores*, Buenos Aires, MTyP.

GANDUGLIA Santiago (1955), *La legislación social de Perón*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación – Secretaría de Prensa y Difusión.

Justicia del Trabajo: organización, competencia y procedimiento, Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional (1944).

PERÓN Juan Domingo (1997), “Al poner en posesión de su cargo al señor José María Freyre – 7/06/1946”, en Id. *Obras completas - Tomo 6*, Buenos Aires, Docencia, pp. 73-74.

PICHETTO Juan Raúl (1944), *Síntesis de nuestra legislación social*, Buenos Aires, Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

Plan de Gobierno 1947-1951. Obra Social. Trabajo y Previsión. Exposición Analítica.

Revista de Trabajo y Previsión (1944-1950/1953-1955)

Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947.

Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1951.

Revistas especializadas y políticas:

Anales de la UIA (desde 1940, Argentina Fabril y desde 1944, Revista de la Unión Industrial Argentina)

Boletín del Museo Social Argentino

Boletín del Trabajo de la República Argentina

Derecho del Trabajo

Hechos e Ideas

Jurisprudencia Argentina

Revista de Economía Argentina

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Universidad de Buenos Aires

Mundo Peronista

Prensa comercial, sindical y partidaria:

Clarín

El obrero vidriero

La Nación

La Vanguardia

Periódico de la CGT

Entrevistas:

Entrevista personal con Ramón Pereira, tesorero de la seccional Avellaneda del SOIVA, y Osvaldo Freire, sobrino nieto de José María Freire, en la seccional Avellaneda del SOIVA - 5/10/2011.

Entrevista telefónica con Osvaldo Giavarini, hijo de Alejandro Giavarini - 24/08/2012.

Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

Biografías:

AA. VV., *Vida, obra y trascendencia de Sebastián Marotta. Juicios, Semblanzas y Anecdotario de un precursor del sindicalismo*, Buenos Aires, Editorial Calomino.

MERCANTE Domingo Alfredo (1995), *Mercante: el corazón de Perón*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

MONZALVO Luis (1975), *Testigo de la primera hora del peronismo*, Buenos Aires, Pleamar.

REYES Cipriano (1984), *Yo hice el 17 de octubre – tomo 2*, Buenos Aires, CEAL.

SAENZ-HAYES Ricardo (1960), *Ramón J. Cárcano. En las Letras, el Gobierno y la Diplomacia (1860-1946)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Educación y Justicia.

STÁBILE Blanca (1961), *La mujer en el desarrollo nacional*, Buenos Aires, Arayú.

Otras fuentes:

Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945.

“The Visit to South America of the Director of the International Labour Office”,

International Labour Review (1925), vol. XII, n° 6, pp.757-775.

Libro de la Segunda Tiranía (1958).

Quién es Quién en la Argentina, Buenos Aires, Ed. Kraft, ediciones de 1947 y 1955.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AELO Oscar H. (2012), *El peronismo en la Provincia de Buenos Aires, 1946-1955*, Buenos Aires, Eduntref.

ALONSO, Guillermo (2008), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Id. (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 17-39.

ANDRENACCI Luciano, FALAPPA Fernando y LVOVICH Daniel (2004), “Acerca del Estado de Bienestar del peronismo clásico (1943-1955)”, en Julián BERTRANOU, Juan Manuel PALACIO y Gerardo SERRANO (comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

ANGÉLICO Héctor y BUNEL Jean (1989), *Las relaciones sociales en empresas del vidrio. Organización del trabajo, relaciones laborales e identidad profesional*, Documento de trabajo nro. 21 del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CONICET.

ANGÉLICO Héctor y FORNI Pablo (1993), “Pulmones y vidrio. Organización del trabajo y conflicto laboral en 1929”, *Ciclos*, Año III, vol. III, N° 5, 2° semestre, pp. 93-111.

ASCOLANI Adrian (2009), *El sindicalismo rural en la Argentina. De la resistencia clasista a la comunidad organizada (1928-1952)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

AUZA Néstor Tomás (1987), “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo. 1907-1912”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 15, pp. 101-143.

----- (1991), “El rostro del dolor en el trabajo industrial. La legislación protectora de accidentes y enfermedades del trabajo”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 19, pp. 31-72.

BALBI Fernando (2007), *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*, Buenos Aires, Antropofagia.

BARANDARIÁN Luciano O. (2008), *Estado y trabajo. Las políticas públicas y los trabajadores rurales pampeanos en los inicios del estado “interventor” (1925-1950)*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

BÉJAR María Dolores (2000), “La política laboral del gobierno de Manuel Fresco”, en José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeb., pp. 155-189.

----- (2005), *El régimen fraudulento. La política en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI.

BELINI Claudio y ROUGIER Marcelo (2008), *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*, Bs. As., Manantial.

BELINI Claudio (2009), *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa.

BERROTARÁN Patricia (2003), *Del plan a la planificación: El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.

BERTOLO Maricel (2011), “Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina”, *Cuadernos del CIESAL*, n° 10, pp. 71-95.

BIERNAT Carolina (2007), *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

BOHOSLAVSKY Ernesto y SOPRANO Germán (eds.) (2009), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo.

----- (2009), “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”, en Id. (eds.), *op. cit.* pp. 9-55.

BUCHRUCKER Cristian (1987), *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.

CAMPIONE Daniel (2007), *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

CARAVACA Jimena (2011), *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina. 1870-1935*, Bs. As., Sudamericana.

CONTRERAS Gustavo Nicolás (2012), *Movimiento obrero, sindicalismo y política durante el primer gobierno peronista. Un estudio de los gremios gráfico, frigorífico, marítimo, ferroviario y del personal de la administración pública nacional*, Tesis doctoral inédita UNMdeP.

DASKAL Rodrigo (2012), “Leopoldo Bard, entre Hipólito Yrigoyen y River Plate”, *EFDeportes.com Revista Digital*, Año 17, n° 169. Disponible en:

<http://www.efdeportes.com/efd169/leopoldo-bard-entre-hipolito-yrigoyen-y-river-plate.htm>

DEL CAMPO Hugo (2005), *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Bs. As., Siglo XXI.

DOYON Louise (2006), *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista. 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.

FIORUCCI Flavia (2011), *Intelectuales y peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

FLIER Patricia G. (2000), “El desarrollo de la seguridad social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, en José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeba, pp. 119-154.

----- (2006), “Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, en Daniel LVOVICH y Juan SURIANO (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 197-225.

FREDERIC Sabina, GRACIANO Osvaldo y SOPRANO Germán (coords.) (2010), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria.

GAGGERO Horacio y GARRO Alicia (2009), *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*, Buenos Aires, Biblos.

GALASSO Norberto (2005), *Perón: formación, ascenso y caída, 1893-1955. Tomo I*, Buenos Aires, Colihue.

GARGUIN Enrique (2000), “Relaciones entre estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeba, pp. 87-117.

GARZÓN ROGÉ Mariana (2014), “Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 131-153.

GASIÓ Guillermo (2010), *El vínculo de unión. Ejército, policía y pueblo en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Teseo.

GAUDIO Ricardo y PILONE Jorge (1983), “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 90. Versiones electrónicas disponibles en: <http://www.educ.ar>

----- (1984), “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, vol. 24, n° 94. Versiones electrónicas disponibles en: <http://www.educ.ar>

GENÉ Marcela (2008), *Un mundo feliz: imágenes de los trabajadores en el primer peronismo. 1946-1955*, Buenos Aires., FCE.

GERCHUNOFF Pablo y LLACH Lucas (2007), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé.

GIRBAL BLACHA Noemí M. (2003), “La Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en la Argentina de los años treinta”, *Estudios del Trabajo*, n° 25, ASET, pp. 25-53.

----- (2010), “Intereses rurales y agroindustriales en la Argentina (1910-1960). Representaciones históricas”, Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto Galinhas.

GOLBERT Laura (2008), “Las políticas sociales, antes y después de la Fundación Eva Perón”, en Carolina BARRY, Adriana VALOBRA y Karina RAMACCIOTTI (comps.), *La Fundación Eva Perón y las mujeres en Buenos Aires: entre la provocación y la integración*, Buenos Aires, Biblos, pp. 19- 43.

GONZÁLEZ BOLLO Hernán (2003), “Aportes de los técnicos del Departamento Nacional del Trabajo a la cuestión obrera, 1907-1943”, ponencia presentada en las IX° Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Córdoba, 24 al 26 de septiembre.

----- (2008), “José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la Primera Década*, UNMdeP, 6 y 7 de noviembre, disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf>

----- (2010), “El Departamento Nacional del Trabajo: organización, objetivos y relaciones (1900-1920)”, trabajo presentado en el Workshop “Instituciones, funcionarios y políticas laborales en la Argentina del siglo XX”, IDAES/UNSAM, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 15 de octubre de 2010.

----- (2012), *La teodicea estadística de Alejandro E. Bunge (1880-1943)*, Buenos Aires, Imago Mundi-Fundación UCA.

HALPERIN DONGHI Tulio (2003), *La Argentina y la tormenta del mundo: ideas e ideologías entre 1930 y 1945*, Bs. As., Siglo XXI.

HOROWITZ Joel (2004), *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón. 1930-1946*, Buenos Aires, EDUNTREF.

ISUANI Fernando (2012), “Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”, *DAAPGE*, n° 19, pp. 51-74.

JAMES Daniel (2005), *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI.

LOBATO Mirta Zaida (1997), “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, *Estudios Sociales*, año VII, n° 12, pp. 41-58.

----- (2004), *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo.

----- (2006), “El Estado y el trabajo femenino. El Departamento Nacional del Trabajo”, en Daniel LVOVICH y Juan SURIANO (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*, Buenos Aires, Promete., pp. 27-45.

----- (2007), “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista de Trabajo*, Año 3, n° 4, pp. 145-154.

----- (2010), “Instituciones laborales, funcionarios y política: notas a partir de un proyecto de investigación”, *Revista de Trabajo*, Año 6, n° 8, pp. 105-116.

----- y Juan SURIANO (2014), “Introducción: Trabajo, cuestión social e intervención estatal”, en Id. (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 9-53.

LUCIANI María Paula (2013), “El Estado peronista tras bambalinas: tres contribuciones para su estudio”, *Rey Desnudo. Revista de Libros*, año I, n° 2, pp. 253-267.

----- (2014), “José María Freire, de secretario a ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 319-334.

----- (en prensa), “La Revista de Trabajo y Previsión (1944-1955): el ‘Mejor que decir es hacer’ sobre papel”, en Claudio PANELLA y Guillermo KORN (comps.), *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955). Vol. III*, La Plata, UNLP.

LUNA Félix (1984), *El 45*, Buenos Aires, Hyspamérica.

LVOVICH Daniel (2006), “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, en Daniel LVOVICH y Juan SURIANO (eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 135-167.

LLACH Juan José (1985), “Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino”, en Id. (selección e introducción), *La Argentina que no fue. Tomo I*, Bs. As., Ediciones del IDES.

MASES, Enrique (2014), “La Secretaría de Trabajo y Previsión y el mundo indígena. El rol de los delegados indígenas en la norpatagonia”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), *op. cit.*, pp. 267-292.

MORRESI Sergio y VOMMARO Pablo (comps.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

MURMIS Miguel y PORTANTIERO Juan Carlos (2011), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

NAVARRO Marysa (2007), *Evita*, Buenos Aires, Edhasa.

NEIBURG Federico y PLOTKIN Mariano (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos, La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.

O’CONNELL Arturo (1984), “La Argentina en la depresión. Los problemas de una economía abierta”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, pp. 479-514.

O’ DONNELL Guillermo (1977) “Estado y alianza de clases en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 64.

----- (2010), *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.

ORTIZ BERGIA María José (2014), “El tratamiento estatal de la ‘cuestión obrera’ en Córdoba, 1930-1943”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 177-198.

Oscar OSZLAK (1979), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, *Desarrollo Económico*, vol. 19, nro. 74, (Jul-Sept.), pp. 211-250.

----- (1980), “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, *Estudios CEDES*, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040090.pdf>

----- (1997), “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?”, *CLAD. Reforma y Democracia*, n° 9.

----- (1999), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Bs. As., Planeta.

PALACIO Juan Manuel (2009), “De la paz a la discordia: el peronismo y la experiencia del Estado en la Provincia de Buenos Aires (1943-1955)”, *Desarrollo Económico*, vol. 49, n° 194, pp. 221-246.

----- (2010), “Desarmando el peronismo. Estudios recientes sobre el período ‘clásico’”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Reseñas de libros y CD roms, puesto en línea el 16 de enero 2010, URL: <http://nuevomundo.revues.org/58198> --

----- (2011), “Legislación y justicia laboral en el ‘populismo clásico’ latinoamericano: elementos para la construcción de una agenda de investigación comparada”, *Revistas Mundos do Trabalho*, vol. 3, n° 5, (enero-junio), pp. 245-265.

----- (2013), “El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates, Puesto en línea el 25 septiembre 2013. URL : <http://nuevomundo.revues.org/65765> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.65765

PANETTIERI José (1984), *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, CEAL.

PASTORIZA Elisa y TORRE Juan Carlos (2002), “La democratización del bienestar”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. *Nueva Historia Argentina. Tomo VIII*, Bs. As., Sudamericana, pp. 257-312.

PIAZZESI Susana, “La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 199-219.

PLOTKIN Mariano (2007), *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, EDUNTREF.

----- y Eduardo ZIMMERMANN (comps.) (2011), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.

----- (comps.) (2012), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.

PORTELLI María Belén (2012), “Itinerario de un experto. Dardo Rietti, el derecho del trabajo y el proceso de construcción de las políticas laborales. Córdoba, 1920-1931”, *Cuadernos del CIESAL*, año 9, n° 11, pp. 107-129.

PROL María Mercedes (2008), “El Partido Peronista de Santa Fe y el movimiento obrero. Relaciones de poder, acuerdos y conflictos, 1946-1955”, ponencia presentada en las *Jornadas de Estudios sobre el peronismo: La Primera Década*, UNMdeP.

----- (2008), “Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates: <http://nuevomundo.revues.org/index12592.html>

----- (s/a), “Partido Peronista, dirigencias, estructura organizativa y sociabilidad política. Sur de la Pcia de Santa Fe, 1945-1951”, disponible en: http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/JCM_prol.pdf

----- (2011), “Los legisladores sindicales peronistas. Entre la práctica partidaria, la corporativa y la legislativa, 1946-1955”, *PolHis*, n° 7, pp. 132-139.

RAMACCIOTTI Karina (2009), *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

ROCCHI Fernando (2006), *Chimneys in the desert: industrialization in Argentina during the export boom years, 1870-1930*, Stanford-California, Stanford University Press.

REIN Raanan (2006), *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere.

----- (2008), “Los hombres detrás del hombre: la segunda línea de liderazgo peronista”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 10, n° 19, segundo semestre.

RODGERS Daniel (1998), *Atlantic Crossings: social politics in a progressive age*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

ROUQUIÉ Alain (1981), *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Vol. 1, Bs. As., Emecé.

RUBINZAL Mariela (2012), *El nacionalismo frente a la cuestión social en Argentina (1930-1943): discursos, representaciones y prácticas de las derechas sobre el mundo*

del trabajo (en línea). Tesis doctoral FaHCE. Universidad Nacional de La Plata.
Disponibile en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.450/te.450.pdf>

SCHIAVI Marcos (2013), *El poder sindical en la Argentina peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, Imago Mundi.

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

SCOKPOL Theda (1985), “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, en P. EVANS, R. RUESCHMEYER y T. SCOKPOL (comps.) *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.

SIKKINK Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 126 (enero-marzo), pp. 543-573.

SOPRANO Germán (2000), “El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943”, en José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeba, pp. 31-53.

----- (2007), “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, n°4, pp.19-48.

----- (2009), “‘‘Haciendo inspección’’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del- Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)”, en E. BOHOSLAVSKY y G. SOPRANO, *op. cit.*, pp. 85-120.

SIDICARO Ricardo (2008), “Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, *Estudios Sociales*, nº 35, pp.145 – 167.

STAGNARO Andrés (2010), “Los abogados laboristas de la delegación regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión de La Plata, 1948-1955”, en Sabina FREDERIC, Osvaldo GRACIANO y Germán SOPRANO (coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria, pp. 169-197.

----- (2012), *Los Tribunales del Trabajo como escenario del conflicto entre el capital y el trabajo. 1948-1960*, Tesis doctoral inédita, Universidad Nacional de La Plata.

STAWSKI Martín (2009), *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

SURIANO Juan (2000), “Introducción: una aproximación a la definición de la ‘cuestión social’ en Argentina”, en Id. (comp.), *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, pp. 1-29.

----- (2004), “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, en Julián BERTRANOU, Juan Manuel PALACIO y Gerardo SERRANO (comp.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 33-34.

----- (2007), “El largo camino hacia la ciudadanía social”, en Susana TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX, Tomo I*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 69-95.

----- (2007), “El trabajo infantil” en Susana TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX. Tomo II*, Bs. As., Edhasa, pp. 353-382.

----- (2013), “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales”, *Revista de Indias*, vol. LXXIII, n° 257, pp. 107-130.

TORRE Juan Carlos (1990), *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella.

ULIVARRI María (2014), “Trabajadores, Estado y derechos. El Departamento Provincial del Trabajo tucumano durante la década de 1930” en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 155-176.

VARGAS Héctor D. (2011), “Un repaso de las jornadas de octubre desde el rol que tuvieron los funcionarios de la STyP en la organización de las marchas que culminaron en la Plaza de Mayo”, *Miradas al Sur*, Año 4, n° 178, 16/10/2011.

VILLANUEVA Javier (1972), “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 47, pp. 451-476.

YAÑEZ ANDRADE Juan Carlos (2000), “Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925): hacia una legislación social universal”, *Revista de Estudios histórico-jurídicos*, [online]. N° 22 [citado 2014-01-04], pp. 317-332. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552000002200014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0716-5455.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552000002200014>.

ZANATTA Loris (1996), *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo.1930-1943*, Bs. As., UNQUI.

----- (2011), *Eva Perón, una biografía política*, Buenos Aires, Sudamericana.

ZIMMERMANN Eduardo (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires., Sudamericana.