



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**idaes**  
INSTITUTO DE  
ALTOS ESTUDIOS SOCIALES

**Universidad Nacional de San Martín**

**Instituto de Altos Estudios Sociales**

Doctorado en Historia

Tesis de Doctorado

*De la Secretaría al Ministerio de Trabajo y Previsión:  
transformación estatal, elencos y frentes de intervención  
durante el primer peronismo*

Tesista: María Paula Luciani

Directora: Dra. Mirta Zaida Lobato

Buenos Aires, Septiembre 2016



**Entrada de la calle Perú del Ministerio de Trabajo y Previsión ca. 1950**

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

# **De la Secretaría al Ministerio de Trabajo y Previsión: transformación estatal, elencos y frentes de intervención durante el primer peronismo**

---

## **ÍNDICE**

Agradecimientos.....	p. 8
Lista de abreviaturas.....	p. 10
<b>Introducción.....</b>	<b>p. 11</b>
1. Presentación del Tema.....	p. 11
2. Diálogos teóricos e historiográficos.....	p. 15
2.1. La Secretaría y el Ministerio de Trabajo y Previsión: una mirada desde el impacto en el movimiento obrero.....	p. 16
2.2. De los cambios en las perspectivas de análisis del Estado a la historiografía del “Estado desde dentro”.....	p. 21
2.3. El área de Trabajo y Previsión peronista en el cruce de dos líneas historiográficas.....	p. 23
3. Organización de la tesis.....	p. 29

## **PRIMERA PARTE**

### **SURGIMIENTO, ORGANIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ÁREA DE TRABAJO Y PREVISIÓN EN EL ESTADO PERONISTA**

#### **Capítulo 1:**

<b>El largo proceso de construcción estatal de las agencias laborales en la Argentina.....</b>	<b>p. 38</b>
--	--------------

1. Los historiadores ante el Departamento Nacional del Trabajo:	
“conocer para legislar”.....	p. 44
1.1. De la “cuestión social” a la creación del	
Departamento Nacional del Trabajo.....	p. 44
1.2. La historiografía y su balance sobre la labor del Departamento Nacional del	
Trabajo.....	p. 49
2. Los contemporáneos frente a la intervención estatal en el mundo del trabajo:	
voces en danza.....	p. 57
2.1. El esfuerzo por ingresar en la “agenda”: los proyectos legislativos para	
jerarquizar el área de Trabajo previos a 1943 y otras opiniones	
expertas.....	p. 57
2.2. Las posiciones del capital y el trabajo sobre el papel del Estado en los	
problemas laborales: intereses cruzados en el preludio de la creación de la	
Secretaría de Trabajo y Previsión.....	p. 69

## **Capítulo 2:**

### **La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión:**

<b>su etapa formativa.....</b>	<b>p. 86</b>
1. Vientos de cambio en el	
Departamento Nacional del Trabajo.....	p. 89
2. La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión.....	p. 95
3. La Secretaría en marcha.....	p. 102
4. El Coronel tiene quien le escriba:	
los hombres detrás de Perón en los inicios.....	p. 109

## **Capítulo 3:**

### **Trabajo y Previsión, de Secretaría a Ministerio:**

#### **entre la estabilización de la organización interna**

<b>y la consolidación de la autoridad.....</b>	<b>p. 121</b>
--	---------------

1. Organización interna y recursos: continuidades, novedades, vaivenes..... p. 123
2. Más allá de Eva Perón: los funcionarios de Trabajo y Previsión durante la década peronista..... p. 133
3. El sinuoso camino hacia la afirmación de la autoridad de la repartición laboral..... p. 143
  - 3.1. Los días que la Secretaría vivió en peligro: el cruce entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en torno a su existencia..... p. 143
  - 3.2. La institucionalización de lo actuado: de la Ley n° 12.921 a la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión..... p. 155

#### **Capítulo 4:**

##### **Historias mínimas. José María Freire, un ministro obrero a la sombra**

- del “primer trabajador”** ..... p. 166
1. Los años del vidrio..... p. 170
  2. Para Trabajo, un “ministro obrero”..... p. 181
  3. La “carrera abierta al talento obrero”:  
entre la experiencia colectiva y la aventura individual..... p. 188
  4. Un hombre práctico para una agencia dinámica: Freire frente a la representación de la Secretaría en el discurso peronista..... p. 195
  5. Epílogo de una historia..... p. 199

## **SEGUNDA PARTE**

### **EL ESTADO PERONISTA ENCUADRA EL MUNDO DEL TRABAJO: TRES FOCOS DE INTERVENCIÓN**

#### **Capítulo 5:**

##### **La Dirección de Trabajo y Acción Social Directa:**

<b>el Estado peronista ante los asuntos colectivos del trabajo</b> .....	p. 204
1. El advenimiento del peronismo y un nuevo marco para los asuntos colectivos del trabajo.....	p. 207
2. La Dirección de Trabajo y Acción Social Directa: estructura y funciones.....	p. 215
3. De las fricciones en la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa a la institucionalización plena de las convenciones colectivas.....	p. 221
3.1. El Estado armonizador enfrenta los alcances y límites de la rutinización del conflicto.....	p. 224
3.2. La Ley de convenciones colectivas de trabajo n° 14.250 y el reajuste de las expectativas.....	p. 236

#### **Capítulo 6:**

##### **La Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo:**

##### **cruces por la ampliación del control estatal de las condiciones**

<b>sanitarias en los lugares de trabajo</b> .....	p. 242
1. Los saberes médicos frente a las condiciones laborales: un campo poroso adquiere visibilidad.....	p. 245
2. El Estado ante el objetivo de mejorar las condiciones en los lugares de trabajo desde 1943.....	p. 260
2.1. Disputas entre Trabajo y Previsión y Salud Pública: hacia la creación de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo de Leopoldo Bard.....	p. 260

2.2. De la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo (1947) a la de Higiene y Seguridad del Trabajo (1949): educar, investigar, inspeccionar.....	p. 267
2.3. La Inspección desbordada.....	p. 272

## **Capítulo 7:**

### **Una agencia en busca del “afuera”:**

#### **iniciativas culturales para el “tiempo libre” y**

#### **difusión de las realizaciones de Trabajo y Previsión.....**

1. Las iniciativas culturales para el “tiempo libre” de los trabajadores durante la gestión de José María Freire (1946-1953).....	p. 282
1.1. El “tiempo libre” en disputa.....	p. 282
1.2. La División Descanso y la Dirección General de Educación Física y Cultura Popular: altas expectativas, realizaciones austeras.....	p. 288
1.3. Actividades culturales para los trabajadores bajo la gestión Freire.....	p. 293
2. La <i>Revista de Trabajo y Previsión</i> : el “mejor que decir es hacer” hecho papel.....	p. 303
2.1. La etapa 1944-1950: resolver y asentar lo actuado.....	p. 304
2.2. La etapa 1953-1955: una nueva <i>Revista de Trabajo y Previsión</i> para una “Nueva Argentina”.....	p. 308

#### **Conclusiones.....**

#### **Anexo.....**

#### **Fuentes y Bibliografía.....**

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis condensa seis años de trabajo, en los que debí aprender a tenerme paciencia. Hay procesos que no se pueden apurar, o debería decir que no soy buena apurándolos. En ningún momento dudé, no obstante, de que la iba a terminar. Lo que no imaginé fue que la coyuntura política en que la terminaría, me iba a permitir darle otro valor a este trabajo y conectarlo de una manera más sentida y profunda con algo que tampoco flaqueó nunca: la fascinación por la Historia como disciplina y forma de articular el pensamiento. Seis años son mucho tiempo y por ello la lista de agradecimientos es necesaria y catártica.

Sendas becas otorgadas por la ANPCyT 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. Es un lugar al que le tengo cariño, sobre todo por las personas con las que me permitió conectarme, muchas de las cuales aparecen en estas líneas.

A mi directora, Mirta Lobato, le debo el contacto inicial con estos temas. Ella advirtió esta vacancia y la puso en mi regazo. Lo que vino después se nutrió de mis obstinaciones y sus sugerencias. A veces unas y otras coincidían; otras, no tanto. Nuestra relación se templó al calor de esta tesis. Acompañó el recorrido bajo más de una modalidad y le estoy agradecida por ello. Ella y Juan Suriano, quien además fue co-director de mi beca, me sumaron a grupos de trabajo, donde encontré espacios de intercambio y producción de enorme utilidad durante estos años.

Un agradecimiento especial es para quienes fueron parte del PICT “Historia de las instituciones laborales en Argentina: del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo”, dirigido por Juan Suriano: Mirta Lobato, Hernán González Bollo, Silvana Palermo, Karina Ramacciotti, Verónica M. Tami, Luciana Anapios, Laura Caruso y Mariela Rubinzal. No sólo fui becaria de ese PICT sino que de la mano de todos ellos comencé, llena de desconcierto e intuiciones, a adentrarme en los temas de esta tesis. Sus propias investigaciones ayudaron para que pudiera hacer lo propio. Finalizada la etapa del PICT, algunas de aquellas personas, más otras como Cristiana Schettini, Rodolfo Porrini, Martín Albornoz, Andrés Stagnaro, María Marta Aversa y Ludmila Scheinkman, continuamos vinculadas a través de la participación en el Núcleo de Historia Social y Cultural del Mundo del Trabajo del IDAES/UNSAM y la REDHISOC, a los que también agradezco aquí.

Los archivos son una parte fundamental de nuestro trabajo y la buena voluntad de algunos de sus encargados puede hacer una enorme diferencia. 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, la Biblioteca Torquinst, el Museo Evita, la CGT, el Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y las Bibliotecas de la Facultad de Derecho y Medicina de la UBA. 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.

Muchas personas ayudaron en este largo proceso de investigación. Algunas a título personal, otras como parte de colectivos de investigación. Claudio Belini, que además fue mi docente en la FFyL-UBA y jurado de mi tesis de Maestría, siempre respondió mis consultas cálidamente o me derivó con gente que podía evacuarlas. Lo mismo aplica para personas como Hernán Camarero, Andrés Stagnaro y Karina Ramacciotti. Con Andrés y Karina, además, compartimos el mundo “peronchólogo” y me han dado unas cuantas manos, además de “mucho-mucho” aliento. María Ullivari, con gran generosidad, compartió conmigo fuentes que no pude conseguir en el país y le debo varias cervezas. Marcelo Rougier me ayudó a deflactar datos presupuestarios, cosa que me resulta tan ajena como el esperanto. En el grupo Saberes de Estado del IDES y en el Grupo de Historia Argentina del siglo XX del Instituto Ravignani encontré también interlocutores valiosos y abiertos.

La redacción de esta tesis en su fase proteica se benefició del paso por los Talleres de Tesis del IDAES. Magdalena Candiotti y Marina Franco fueron los abogados del diablo de los primeros bosquejos. Ellas sabían que “tenía que haber más” y, con el tiempo, hubo. Los comentarios de compañeros como Manu Becerra, Verónica M. Tami, Lu Denardi, Betty Sidy, también fueron importantes. Debo agradecer muy especialmente a quienes leyeron capítulos en diferentes fases de elaboración: Hernán Camarero, Hernán Comastri, María Ullivarri, Gabriel Di Meglio, Ana Lía Rey, Andrés Stagnaro, Karina Ramacciotti y Andrea Andújar. Todos me brindaron apreciaciones y comentarios bienintencionados y oficiaron de “Cachito Vigil” para que no aflojara y cerrara esta etapa.

Con mis amigos y colegas Lu Anapios, Ilana Martínez, Laura Caruso, Mariela Rubinzal, Jorge Núñez, Martín Ribadero y Martín Albornoz, nos hemos hecho contundentemente adultos en estos años. Las cenas de solteros, las fiacas y obsesiones compartidas fueron dando paso a vidas que incluyeron otras vidas y, con ellas, otros ritmos, prioridades, tiempos, razones de vivir. Siempre tendré presente que parte de las ganas de tener una beca tuvo que ver con probar ese camino al lado suyo y deseo que cada uno pueda ir urdiendo su trama con la Historia de la manera más satisfactoria posible. La trama afectiva está ya tejida, es nuestra y creo en su resistencia. A Any Rey le doy las gracias por su abrazo, complicidad y fe permanente en mí. Otras personas como Abel González, Pablo Souza, Alejandro Cattaruzza, Andrea Andújar y Carlos Herrera me acompañaron preguntando por esta tesis y charlándome sobre River y cosas de no-tesis, gesto que me resulta infinitamente más lindo. Mis amigos “históricos” de la Historia, Sofia Canevari, Nicolás Kogan, Nadia Postolow, Sergio Angeli, Augusto Fiamengo, Juan Buonuome, Gabriel Belek, Merce López Cantera, Andrés Gurbanov y Sebastián Rodríguez respaldaron mucho este proceso, de mil modos, y a ellos se suman los vínculos armados en todas las actividades que organizamos los becarios del IDAES durante estos años. Así que este gracias también debe incluir a Ana Lucía Olmos, Lu Denardi y a los “juniors” del posgrado, especialmente, a Esteban Pontoriero, Lu Quaretti, Lu Cañada, Hernán Confino, Rodri G. Tizón y Agus Cosovschi. Los asados de IDAERS fueron un aliciente fundamental en los últimos dos años.

Las “pibas de Ciudadela” (Shan, Moño, Jem, la “momia”, Vale, Souto y “las Caros”) son una roca madre de eso que me inventé como familia elegida. Todavía ni deben entender del todo de qué se trata esto, pero debo agradecerles el amor, la risa, la confianza y paciencia con mi exigencia, la autoimpuesta y la lanzada como vara al resto. Lo mismo para mi amigo-hermano Fer y mi querida Gabo, personajes que me muestran otras vidas y otros parámetros. Osvaldo Landoni mantuvo a este “burrito cordobés” andando, aún en momentos de empaque profundo. Sergio Guelerman y mis compas de Velasco tendieron una mano en un momento crítico y me han brindado apoyo y muchas facilidades para poder concluir este escrito. Horacio Collazo, a pesar de “fantasmearla” seguido, es otro de los que siempre están si se los necesita. Por su parte, mi gato Gauna me devolvió al mundo de los animales de la infancia y trajo un pedazo de mi vida conurbana al presente, recordándome cuánto me gusta saber de bichos y acostándose sobre mis libros de peronismo durante días y noches.

Finalmente, a Cristina Mantegari, mi mamá, debo agradecerle tantas cosas que no sabría por dónde empezar. Acompañó, insistió, alentó, leyó, corrigió, opinó y respaldó materialmente los momentos más complicados de la elaboración de esta tesis (y de estos años). Ama la Historia tanto o más que yo y supongo que lo que quiero agradecerle más sinceramente en este espacio, es el haberme habilitado las oportunidades para amar esto a mi manera y con mi propio latido.

Como dijo el gran Eric “El pasado sigue siendo otro país. Sus fronteras únicamente pueden cruzarlas los viajeros...”. Lo que más me sostiene es seguir en ese viaje y compartir lo que sé con otros, para que se animen a emprenderlo.

Buenos Aires, agosto de 2016

## ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

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

## INTRODUCCIÓN

### 1. Presentación del tema

Con el advenimiento del peronismo, el Estado argentino entró en una fase nueva de transformación de sus capacidades<sup>1</sup>. 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 estatales<sup>2</sup>. 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 n° 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, 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

---

<sup>1</sup> 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 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.

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

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 jubিলatorias y las de Maternidad y Ahorro Postal, como base de la articulación previsional. Estos frentes de intervención fueron la materia prima de la primera modelación de la STyP. Andando el tiempo, las reorganizaciones sucesivas que el gobierno peronista operó sobre el Poder 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 jubিলatorias, lo que abrió un gran horizonte de debates y problemas específicos en torno a su articulación con las tareas asistenciales<sup>3</sup>.

La centralización que representó la creación de la STyP no se dio solamente respecto de funciones e instituciones que se encontraban en el seno del 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 desde los cuales,

---

<sup>3</sup> 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.

quienes ondeaban la bandera de la organización federal del país, pusieron en vilo la autoridad de la STyP en reiteradas oportunidades. Desde ya, ese argumento también fue esgrimido para defender intereses económicos y materiales que no podían ser expuestos de manera demasiado cruda. Estas disputas fueron parte constitutiva de su proceso de alumbramiento como institución estatal y, a diferencia de las respuestas suscitadas entre los actores del mundo del trabajo, han sido menos exploradas.

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 él el análisis de las transformaciones estatales que conllevó la articulación del movimiento peronista al calor de la acción gubernamental.

Esta tesis se propone, en primera instancia, 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, en la primera parte de la tesis, procuramos iluminar la creación y organización de la STyP 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 sus derroteros, aspiramos a generar un aporte a la línea de investigación que se ha propuesto recuperar la composición de las segundas y terceras líneas del peronismo. La posibilidad de seguir profundizando en estas 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 tanto a personajes a los que la propia administración estatal había reducido a lugares de poca visibilidad; a profesionales en busca de una mejor inserción y a personas provenientes del

sindicalismo y del trabajo manual, para quienes había sido impensado alcanzar esas posiciones anteriormente.

En este sentido, el gobierno militar de 1943-1946 capitalizó décadas de elaboración de conocimiento sobre el mundo del trabajo y de experiencias forjadas en ese mismo ámbito 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 la estructura económica y social del país: la existencia de un organismo especializado y con autoridad ejecutiva suficiente para ordenar los problemas laborales y sociales. Si bien desde el ámbito legislativo se había procurado la creación de una institución de ese tipo en varias ocasiones, fue el Ejecutivo con un Congreso cerrado el que la llevó adelante. Haciéndolo, el peronismo se creó a sí mismo y 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 en los vaivenes organizativos y en el despliegue de las políticas 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 del debate en torno a la ruptura/continuidad que significó su aparición. Están quienes subrayan que el peronismo se apropió de viejos proyectos de otras fuerzas políticas y del conocimiento acumulado en el Estado para utilizarlos políticamente y quienes hacen hincapié en que debe ponderarse la aparición de una voluntad política clara para plasmar algo nuevo. Ambas posturas tienen un núcleo certero. Sin embargo, la STyP trajo consigo una novedad irrefutable, 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.

En segundo término, desbordar el problema de su construcción, organización y de los elencos que contribuyeron a hacerla posible y pasar a asomarse al de sus frentes de acción, es una tarea que pone a prueba el umbral de frustración de cualquier historiador.

La STyP y su continuador, el MTyP, intervinieron en multiplicidad de ámbitos que traían una larga cola de debates detrás. ¿Cómo encuadrar las asociaciones profesionales? ¿Qué hacer con los conflictos individuales y colectivos del trabajo? ¿Qué mecanismos diseñar para modificar las condiciones de trabajo de manera integral? ¿Cómo solucionar el problema de las cajas jubilatarias? ¿De qué modo articular la relación entre las instituciones de asistencia social y las de previsión? Analizar todos de manera individualizada es una tarea que esta tesis no puede y no pretende imponerse. De modo que la segunda parte se centra en algunos ámbitos de intervención específicos, a sabiendas de que se incursiona en temáticas que pueden y deben continuar profundizándose. Se han seleccionado a tal fin, tres focos de acción del área así como se analiza la que fue su publicación oficial. Reconstruyendo estas historias se pueden remontar aspectos del funcionamiento más íntimo de la STyP/MTyP: la relación con ciertos colectivos de expertos; la manera en que se articularon cuestiones técnicas y enfoques políticos en la toma de decisiones; las rutinas estatales de tratamiento de algunos problemas; el vínculo con actores externos a la repartición; la competencia entre organismos estatales por el derecho a controlar ciertas funciones; entre otras líneas de trabajo. La tesis parte, así, de lo panorámico para pasar a lo capilar. En este movimiento, adopta puntos de vista que involucran elecciones sobre qué debates dar aquí y ahora, al mismo tiempo que asume que hay otros posibles que deberán, por fuerza, bosquejar una agenda ulterior, construida por la conciencia propia de lo pendiente y la recepción ajena de esta contribución.

## **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 los considere específicamente como agencias del Estado y que procure 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. De allí que exista la sensación de que abundan las investigaciones sobre la trayectoria institucional de este espacio, cuando, en sentido estricto, no las hay<sup>4</sup>. 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 perspectiva que deseamos construir aquí.

Siguiendo esta propuesta, en 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, privilegiamos autores que han devenido ineludibles para la historiografía sobre el período y que han brindado aportes puntuales sobre la 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

---

<sup>4</sup> Por caso, en una investigación reciente, María Mercedes Prol considera que es un problema abordado en reiteradas oportunidades pero sin referir explícitamente a ningún autor. Ver: María Mercedes PROL (2012), *Estado, movimiento y Partido Peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 59.

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, la conformación de sus elencos o la tramitación de sus políticas<sup>5</sup>. 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 en las urnas, Doyon revisa los conflictos obreros existentes durante los gobiernos peronistas, ofreciendo una mirada de más largo alcance.

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 un 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 tuvieran miramientos para prestar su colaboración. La ley sindical de 1945, elaborada en su seno con asesoramiento de líderes de distintas organizaciones obreras, cambiaría para siempre la

---

<sup>5</sup> Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires., 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.

proyección de los sindicatos en la escena nacional, su relación con la política y los resortes de su crecimiento<sup>6</sup>.

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 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 desde fines de 1944<sup>7</sup>.

En el caso del trabajo de Torre, la STyP aparece como un derivado lógico de la insuficiencia que presentaba el DNT para ser utilizado como espacio de atracción del movimiento obrero. La creación de la Secretaría, 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 la mirada de Torre, 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 obrera<sup>8</sup>. En otros términos, desde esta perspectiva el DNT ni siquiera es analizado como *plafond* para la construcción de la STyP o como señal de que había algún tipo de intervención preexistente del Estado en este terreno. Para Torre, 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

---

<sup>6</sup> Ver especialmente: Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, cap. 9.

<sup>7</sup> Ver especialmente: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, Segunda Parte, apartados 1, 2 y 3.

<sup>8</sup> En: Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, pp. 72-75.

fue tejiendo -con tensiones y reticencias- esa relación entre Perón y la “vieja guardia sindical”, que Torre reconstruye con maestría y pluma de novelista. 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 grado 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. La repartición queda en el olvido y se la reduce casi al papel de comité de apoyo en la campaña electoral y de propagandista del nuevo candidato. Por supuesto que no se pueden ignorar esas dimensiones, pero vale la pena analizar sus funciones en un sentido más rutinario y mundano, las que su decreto de creación le impuso cumplir y que fue necesario construir en más de un sentido. La STyP cumplió un rol dentro del Estado durante muchos años y, ya como MTyP, sobrevivió a Perón. Si la concibiéramos sólo como un apéndice del conductor de un movimiento político, nos estaríamos perdiendo la parte más relevante del asunto.

Por su parte, Louise Doyon propone una mirada sobre la década peronista que problematiza la 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 que tuvieron los sindicatos en la definición de los rumbos económicos del 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 por los trabajadores, al mismo tiempo que esas modificaciones repercutían en las estrategias utilizadas por ellos 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 la del reconocimiento legal de los sindicatos, estructurado desde allí durante los primeros años. A partir de la instalación de la conciliación obligatoria para controlar el recurso a la huelga, de la supervisión oficial de la negociación colectiva y de la facultad de homologar y hacer obligatorios los convenios, las modificaciones de las condiciones laborales se fueron dando aquí o allá, según la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo en distintas áreas productivas<sup>9</sup>. 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. 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 trabajadores para salir de los puntos muertos de negociación<sup>10</sup>. 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.

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

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 como estrategias de lucha. *Ibidem*, pp. 275-283.

## 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”<sup>11</sup>. 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 Skocpol ha llamado “el regreso del Estado al primer plano de análisis”<sup>12</sup>.

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 civil<sup>13</sup>. En especial Oszlak contribuyó tempranamente a delimitar nuevas agendas de

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Ver: Theda SKOCPOL (1985), “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, en Peter EVANS, Dietrich RUESCHMEYER y Theda SKOCPOL (comps.) *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.

<sup>13</sup> Ver especialmente: Oscar OSZLAK (1999), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta y Guillermo O’ DONNELL (2010), *El Estado burocrático-*

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 Latina<sup>14</sup>.

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 ebullición<sup>15</sup>. Esta denominación, acuñada por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, incluye toda perspectiva atenta a los entretelones de la gestión, a los desajustes que se suscitan entre 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

---

*autoritario*, Buenos Aires, Prometeo y del mismo autor (1977) “Estado y alianza de clases en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 64.

<sup>14</sup> Ver: Oscar OSZLAK (1979), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, *Desarrollo Económico*, vol. 19, nro. 74, (Jul-Sept.), pp. 211-250.

<sup>15</sup> Ver: Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (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.

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 acotados<sup>16</sup>.

### **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 primer 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 la “cuestión social”<sup>17</sup> conlleva varias preguntas: ¿Qué sectores lograron interpelar al Estado? ¿Resultó más importante, en determinada coyuntura, la presión ejercida “desde abajo” o la previsión articulada “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

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

gobierno al momento de establecer y 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 funcionarios?<sup>18</sup>

Como señalan Mirta Lobato y Juan Suriano, hasta tanto el trabajo no fue identificado como una zona problemática diferenciada de otras, 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 país<sup>19</sup>.

Recién a comienzos del siglo XX, las primeras huelgas generales interpelaron 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 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 primer capítulo, en términos generales, debe decirse aquí que se ha hecho especial énfasis en el aporte que realizó el personal del DNT 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 la patronal y los trabajadores, sobre todo a

---

<sup>18</sup> 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 SKOCPOL (1985), *op. cit.*, p. 9.

<sup>19</sup> 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.

partir de su intensa obra de difusión de las leyes vigentes<sup>20</sup>. Sin embargo, considerar el período posterior a 1943 en una clave similar, es todavía una cuenta pendiente. Estas páginas esperan 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 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, a sabiendas de que interactúan y se retroalimentan con lo sucedido en otras esferas<sup>21</sup>.

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 de Perón, la historiografía se ha vuelto con más énfasis sobre la reorganización estatal llevada a cabo tanto durante ese breve e intenso lapso como durante 1946-1955. 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

---

<sup>20</sup> 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 Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (eds.), *op. cit.*, pp. 85-120.

<sup>21</sup> 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 línea], Debates, Puesto en línea el 25 septiembre 2013. URL : <http://nuevomundo.revues.org/65765> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.65765

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 la implementación de un criterio organizativo que privilegió la centralización de la autoridad administrativa a la par de su desconcentración territorial, transformando todos los departamentos, direcciones y oficinas provinciales y municipales del trabajo en delegaciones regionales de la STyP<sup>22</sup>.

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 peronistas<sup>23</sup>. 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 círculos cercanos a Perón dentro del Estado<sup>24</sup>. A las cuestiones destacadas por Campione, añade la importancia de 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 las reformas desplegadas en ese período.

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

---

<sup>22</sup> Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, pp. 109-113.

<sup>23</sup> Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *Del plan a la planificación: El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.

<sup>24</sup> 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: *ibídem*, p. 36.

historiografía ha procedido a desmigajar ese “todo” en diversos objetos de estudio<sup>25</sup>. Esto ha tenido lugar en el marco de un movimiento historiográfico que ha puesto entre paréntesis los grandes relatos sobre el peronismo. La domesticación de ese objeto se ha intentado mediante el desplazamiento de lo macro a lo micro, de lo homogéneo a lo heterogéneo y de la pregnancia de la ruptura a la búsqueda de continuidades e hilos conductores que lo restituyan y reconecten con períodos anteriores y posteriores<sup>26</sup>. Esto no impide, por cierto y por fortuna, que cada investigador se aproxime con preguntas y puntos de vista propios. Mucho menos significa que el peronismo haya dejado de ser el tema provocador e inquietante que viene siendo desde su aparición en escena hace ya más de setenta años.

Lo cierto es que las investigaciones empíricas permiten llenar de sustancia ideas flotantes sobre el período 1943-1955. Pueden ser tal vez menos osadas a la hora de lanzar afirmaciones globales y concluyentes, pero más firmes si se trata de corroborar o descartar preconceptos y lemas repetidos con fervor o con sorna. En esta línea, los caminos que se han construido para internarse en los pasillos del Poder Ejecutivo durante el primer peronismo 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 amplio<sup>27</sup> y están también los que

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Algunas reflexiones interesantes sobre la historiografía reciente del primer peronismo, pueden leerse en: Raanan REIN (2009), “De los grandes relatos a los estudios de ‘pequeña escala’: algunas notas acerca de la historiografía del primer peronismo” y Omar ACHA y Nicolás QUIROGA (2009), “Pliegues de la normalización de los estudios sobre el primer peronismo: complementos y aclaraciones” en Raanan REIN, Carolina BARRY, Omar ACHA y Nicolás QUIROGA, *Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*, La Plata, Dirección Provincial de Patrimonio Cultural Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, pp. 19-59 / 81-102.

<sup>27</sup> 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 (comps.), *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.

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 expertos<sup>28</sup> o bien desde el estudio de las “segundas líneas” del peronismo<sup>29</sup>. En muchos casos, los trabajos combinan algunas o todas estas alternativas. La elección de la estrategia suele estar influenciada de modo decisivo por la disponibilidad de fuentes.

En esta tónica, contamos con trabajos importantes 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 progreso<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> 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 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.

<sup>29</sup> 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 de 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.

<sup>30</sup> 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*

En términos generales, este cúmulo de aportes 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 reparticiones del Estado; la centralidad de la relación con Perón en el itinerario de ciertos personajes y de sus propuestas; etc. La posibilidad de pensar las instituciones en el marco de las dinámicas políticas y sociales se alimenta de la consideración de todas estas dimensiones.

### **3. Organización de la tesis**

Esta tesis se apoya sobre el supuesto de que cualquier decisión que tome el Estado en relación con las que considera deben ser sus áreas de intervención, desencadena una enorme cantidad de procesos: desde la construcción de un espacio institucional y sus reorganizaciones sucesivas a la exploración de los lenguajes y saberes útiles y disponibles para llevarla adelante; desde la puja por los recursos materiales y la selección de funcionarios, inspirada en criterios también múltiples, a las móviles variables que entran en juego a la hora de formular e implementar una política estatal. Lejos de encarar un estudio con ánimo prescriptivo, queremos reconstruir y rearmar algunas de las piezas del rompecabezas dispuesto por los hombres que dieron un paso más en la incorporación de los temas laborales en la estructura del Estado, en un período que marcó la historia de nuestro país. Por eso asumimos en estas páginas el riesgo de hablar de “Estado” una y otra vez, como concepto ineludible que termina reificándose, casi portando un poder autoexplicativo, pero esperamos que con el correr de los capítulos aparezcan los nombres, las voluntades, los propósitos, los planes, las ideas, los medios, los escollos, los desafíos, las concreciones y las falencias, que se dieron cita en

---

*régimen peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, EDUNTREF; Claudio BELINI (2009), *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa.

ese proceso. Como dijo el admirable Marc Bloch: “Allí donde huele la carne humana, (el historiador) sabe que está su presa”<sup>31</sup>. Decimos “Estado”, entonces, pero recordamos que está hecho de una estela casi infinita de decisiones (y agujeros negros) que las personas toman y llevan adelante.

La tesis está organizada en dos partes. La primera abarca cuatro capítulos, en los que desarrollamos el surgimiento, organización y consolidación del área de Trabajo y Previsión en el seno del Estado peronista. Para ello partimos de las reparticiones laborales y los debates que antecedieron a la aparición de la STyP para detenernos luego en aspectos como su forma, su organización interna, sus hombres y las tramas institucionales y legales que debieron entretenerse para sostenerla y hacer de ella un agente estatal respetado. En esta parte, la mirada está obsesivamente puesta en la configuración de la institución como una globalidad, como una nueva existencia dentro de la organización estatal, que al mismo tiempo que se volvía visible dentro y fuera del Estado, iba desplegando su vida propia y cotidiana.

La emergencia del área de Trabajo y Previsión se inscribe en un complejo proceso previo de construcción estatal, pero su gestación y afianzamiento se logró en paralelo al armado del peronismo y ambos planos se marcaron a fuego mutuamente. Por eso, si esta tesis se ocupa del primer peronismo como período, no es concebible hacer una historia “de la Secretaría”, por un lado”, y otra, “del Ministerio”. Este nicho estatal nació, fue y alcanzó su *status* ministerial –y su derecho a permanecer en la organización del Estado– de la mano de ese movimiento político. De ahí que el lector a veces nos verá, según el tema y el capítulo, referirlas indiferenciadamente como “STyP/MTyP”, como si fueran una misma institución. Y todavía una aclaración más. Nótese que decimos que la historia de esta agencia estatal está fuertemente ligada con la del peronismo y, en cambio, no hablamos de su imbricación absoluta con Perón, en tanto articulador de esa constelación inestable que fue el peronismo de los orígenes. Por el contrario, hemos construido líneas de análisis para exhibir que la construcción del Estado, aún bajo la administración de una fuerza política portentosa y dispuesta a estirar los límites institucionales, es una realidad mucho más densa que la reflejada en el discurso político o en los planes de un líder.

---

<sup>31</sup> En: Marc BLOCH (1952), *Introducción a la Historia*, Buenos Aires, FCE, p. 25.

Así, en el primer capítulo, ponemos 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. Luego intentamos recuperar otras voces para ir de la historiografía a la historia y hacer jugar visiones contemporáneas sobre el papel del Estado en los problemas laborales y sociales. Para ello, analizamos los proyectos legislativos que se presentaron antes de 1943 para jerarquizar el área de Trabajo en la administración estatal, junto con otras opiniones de referentes y expertos de la época. 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 actores veían en el despliegue de sus tareas, permitiendo contextualizar mejor el momento de emergencia de la STyP.

En el segundo capítulo, consideramos el período formativo de la STyP, entre 1943 y 1946, desde el desembarco de Perón en el DNT hasta la asunción de su primer mandato presidencial. En este período fue crucial la formación de un grupo de confianza y conocimiento en torno a Perón, que dio su impronta a los primeros esquemas organizativos de la dependencia. El énfasis está en lo que sucedía puertas adentro de ese espacio, antes que en sus medidas, tema, por otra parte, abordado en otros trabajos históricos. El capítulo 2 forma un tándem con el 3, que se aboca al análisis de la repartición durante el decenio de los gobiernos peronistas, momento en que se alcanza la afirmación e institucionalización de su autoridad y se completa su jerarquización al transformarse en Ministerio, en 1949. En el capítulo 3 se considera también la forma en que el Poder Ejecutivo tensó los argumentos legales para poder justificar y fortalecer la intervención de la novel STyP en las relaciones laborales en todo el territorio nacional, lo cual le valió un enfrentamiento con el Poder Judicial que puso en riesgo la existencia misma de la institución.

Este peligro sólo se conjuró institucionalmente años más tarde, con su consolidación como MTyP, tras la Reforma Constitucional. En este sentido, la creación del MTyP fue

consecuencia de reajustes institucionales de mayor envergadura, ya que se crearon varios ministerios al unísono. Si bien el área arrastraba sus propios problemas jurisdiccionales, fueron otras las variables definitorias en la decisión sobre el cómo y el cuándo. Ambos capítulos están caracterizados por poner la lupa en la agencia propiamente dicha, antes que en sus políticas. Cobran importancia, entonces, los cambios en la organización interna de sus direcciones; la identificación de los distintos grupos que integraron su personal y de qué manera dialoga esto con la conformación de las segundas y terceras líneas que estructuraron al peronismo en el poder; los recursos económicos de que disponía. Abusando de la metáfora, nos animamos a decir que juntos configuran una suerte de animación en *stop-motion*. No son una fotografía de la agencia porque la diacronía está presente, al atenderse a los cambios y los vaivenes, pero tampoco llegan a parecerse a una película. Las fuentes disponibles inhiben el armado de los derroteros administrativos de manera continuada y detallada. Lo que tenemos, entonces, es la posibilidad de bosquejar momentos de la repartición a través del tiempo, jalones que permiten adivinar el cambio, el debate, la duda, el cruce de intereses y la participación del área en procesos más abarcativos que recorrían al Estado peronista.

En el capítulo 4, 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 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. El caso da cuenta de la utilización de un nuevo tipo de saberes en el

armado estatal y en el del peronismo, tanto como de la diversificación de los nichos de reclutamiento que acompañó al período.

En la segunda parte de la investigación se procura continuar el ejercicio de reconstrucción institucional pero en conexión con algunos focos de intervención concretos de Trabajo y Previsión en el mundo del trabajo. Para ello, nos detenemos en algunas Direcciones que parecen importantes por las dimensiones de la realidad laboral en las que pretendían inmiscuirse. Si bien no abandonamos los aspectos organizativos omnipresentes en los capítulos 2 y 3 de la primera parte, aquí aparecen anclados más específicamente. Eso permite atender cuestiones capilares, imposibles de asir al analizar la agencia como un todo.

Así, el quinto capítulo está dedicado a la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa y a su rol en los asuntos colectivos del trabajo. Se trataba de una sección medular de la STyP, dado su manejo de la relación con los sindicatos y las asociaciones patronales. Desde allí se diseñaron agentes, protocolos y normativas, que pasaron a encuadrar las relaciones entre el capital y el trabajo y de estos con el Estado, a través de nuevos mecanismos con nuevos sentidos. A su vez, sus funcionarios fueron los encargados de gestionar esos vínculos conduciendo las rondas de negociación colectiva. La supervivencia de varios de estos expedientes habilita una operación interesante: ingresar a esos nexos no a través del conflicto abierto entre el capital y el trabajo sino mediante la reposición de lo ordinario, de aquellos procedimientos que se volvían rutinarios y en función de los cuales funcionarios y representantes sindicales y patronales, se movieron y midieron para amparar sus posiciones. El peronismo se valió de la experiencia acumulada en este rincón del Estado para sancionar la primera ley de convenciones colectivas de nuestro país, la n° 14.250 (1953), punto que cierra el capítulo.

En el capítulo 6, nos introducimos en el trasfondo de la estructuración de una Dirección que tenía como propósito de cabecera la mejora de las condiciones sanitarias, higiénicas y de seguridad del trabajo en el interior de los establecimientos laborales. La organización de la Dirección de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo, más tarde Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo, presidida por el médico y ex diputado radical Leopoldo Bard, se nutrió de la lenta conformación de un campo de medicina del

trabajo que todavía en la década de 1940 se perfilaba inestable y plagado de tensiones. Las yuxtaposiciones y competencias intraestatales que se dieron entre la Secretaría de Salud Pública (SSP) y la STyP a la hora de definir cuál de las dos debería actuar en frentes como la salud del trabajador y la salubridad de los entornos de trabajo revelaron y recogieron, en parte, las indefiniciones presentes en ese campo. A pesar de sus problemas, la Dirección fue una de las secciones de perfil decididamente técnico en el seno de la STyP/MTyP y su titular, uno de los funcionarios de primera línea que se mantuvo durante más tiempo en el cargo.

El último capítulo transita por otro tipo de zonas. Allí queremos ver a Trabajo y Previsión embarcada en actividades menos previsibles que la regulación de las relaciones capital-trabajo y el control de las condiciones en los lugares de trabajo. Por eso nos centramos en dos cuestiones. Por un lado, en las iniciativas del área para orientar el “tiempo libre” de los trabajadores. Después de un comienzo plagado de grandes proyectos que pretendían encarar los problemas del descanso diario, semanal y anual de los trabajadores de manera integral, la repartición se limitó a la realización de distintas actividades culturales, fomentadas particularmente durante la gestión de José María Freire. De este modo, la STyP/MTyP buscaba alcanzar también al trabajador fuera de los muros reales y simbólicos de los establecimientos en que dejaba su esfuerzo. Esto da la pauta de que había una voluntad de operar un verdadero encuadre del mundo del trabajo, en el que los móviles políticos se imbricaban con los de democratización de las actividades culturales.

Por otro lado, nos detenemos en el análisis de la *Revista de Trabajo y Previsión*, publicación de la dependencia y vehículo de la información oficial sobre sus decisiones y medidas. Este dispositivo ayudó a construir una imagen pública de la STyP ante los actores que debían anoticiarse de las nuevas reglas del mundo del trabajo y ante otras instituciones del Estado. Es también una buena plataforma de observación para detectar en qué momento y de qué modo el área de Trabajo y Previsión se vio envuelta en procesos de adoctrinamiento y verticalización que tocaron a todo el armado estatal del primer peronismo.

Para cerrar esta introducción, 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*, el *Boletín* y las *Memorias de la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción*, el *Periódico de la CGT*), revistas políticas y especializadas (*Derecho del Trabajo*, *Jurisprudencia Argentina*, *Revista de Economía Argentina*, *Hechos e Ideas*, *Clínica del Trabajo*, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, entre otras), prensa comercial y partidaria, fuentes legislativas, actas de la CGT, biografías y fuentes estatales, como las publicaciones del DNT y de la STyP/MTyP y sus memorias institucionales.

Los materiales aleatorios 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 MTyP 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, debido a la destrucción de muchísimo material por parte de la Revolución Libertadora. Recién desde hace algunos años, se está procurando unificar e intercambiar información sobre el remanente que efectivamente llegó hasta nuestro días, disperso en repositorios públicos y privados. Los legajos internos del MTyP, por caso, fueron destruidos en su gran mayoría y las publicaciones y memorias de la agencia que se conservan son discontinuas y varias de ellas están dañadas, con rotura de páginas y tachaduras. Llevan en su materialidad la huella de la interrupción de la vida democrática, del recelo y de cómo esto afectó la propia memoria institucional del Estado. Una feliz excepción es el *Fondo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, que significó el rescate de decenas de expedientes de negociación colectiva a partir del año 1948. El personal del Archivo General de la Nación trabajó con dedicación y

seriedad para lograr su recuperación, catalogación y puesta en consulta en los últimos años. Vaya paradoja del destino: al momento de cerrarse esta tesis, peligran sus puestos de trabajo. Cuesta imaginar en este contexto que la política de preservación documental vaya a salir incólume de esto.

Segundo, porque, por lo tanto, el tratamiento de las fuentes estatales disponibles requirió diagramar caminos diagonales que compensaran esa magritud y lograran 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 igual se constituía en un eslabón insoslayable para encadenar esta historia, donde todavía queda mucho por saber, pensar y contar. No sorprende que esas mismas marcas de la experiencia post '55 se distingan en la memoria de las familias Freire y Giavarini, 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 fueron los que el fin de la carrera pública de sus ancestros, la falta de archivos personales y el paso de los años les permitieron realizar y les estamos agradecidos por su predisposición.

## **PRIMERA PARTE**

# **SURGIMIENTO, ORGANIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ÁREA DE TRABAJO Y PREVISIÓN EN EL ESTADO PERONISTA**

## CAPÍTULO 1

### **El largo proceso de construcción estatal de las agencias laborales en la Argentina**

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”<sup>1</sup>. 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 sencillamente 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 idea<sup>2</sup>.

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 paliar los efectos negativos del desenvolvimiento capitalista. En este tipo de análisis, el eje está colocado en la

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 sociales<sup>3</sup>.

En este capítulo intentaremos atender a ambos aspectos, aunque el centro de gravedad de esta tesis se encuentra en las transformaciones de las instituciones ejecutivas del trabajo en nuestro país. Debería destacarse en relación con esto, que la historiografía ha procurado distinguir 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 papel 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 sugerente, al estar fundada en apreciaciones sobre el funcionamiento de cada uno de los poderes. A saber: que durante buena parte de la primera mitad del siglo XX los Poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieron un rol limitado en el trámite de la relación capital-trabajo y que ello fue compensado por la original labor interpretativa que realizaron los jueces en litigios que enfrentaban al trabajador y al patrón<sup>4</sup>. Como ya había señalado mucho antes Juan Suriano, 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 que otorgaba eran de naturaleza limitada y posteriores a la irrupción del conflicto en la vida pública<sup>5</sup>. Además, el DNT en tanto agencia especializada en estos temas desde 1907, tenía facultades acotadas de intervención, cuestión sobre la que profundizaremos más abajo, pero baste decir aquí que esta vía institucionalizadora se hallaba bastante neutralizada. Como corolario, a menudo se observaba una personalización de la intervención del Ejecutivo en el mundo del trabajo<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Ver. Juan SURIANO (1991), “Estado y conflicto social: el caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, nº 4, pp. 91-115.

<sup>6</sup> Como analizó Suriano en el caso de la huelga de maquinistas de 1912 en pleno momento de crisis del régimen conservador, podía darse la situación de que funcionarios del Poder Ejecutivo tuvieran posturas distintas frente al mismo conflicto, como ilustraron las posiciones de Exequiel Ramos Mejía, Ministro de Obras Públicas, favorable a los intereses de las empresas, y de Indalecio Gómez, Ministro del Interior,

En cuanto al Congreso, se ha hecho alusión a su falta de celeridad para acompañar los cambios sociales y económicos de las primeras décadas del siglo pasado. Los procedimientos formales de discusión y aprobación de leyes eran complejos y dilatados. El período de sesiones ordinarias era breve; la posibilidad de no dar *quórum* podía revelar tanto la falta de convocatoria que tenía 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.

Justamente, para acicatear regulaciones y reformas que contemplaran las necesidades y reclamos de los trabajadores, fue central el accionar de las minorías socialistas en la Cámara de Diputados, sobre todo luego de la recomposición de la representación parlamentaria permitida por la reforma electoral de 1912<sup>7</sup>. A instancias del socialismo se logró la aprobación de importantes leyes como la n° 4.661, de descanso dominical; la n° 5.291, reglamentaria del trabajo de mujeres y menores; la n° 9.688, de accidentes de trabajo y la n° 10.505, de reglamentación del trabajo a domicilio<sup>8</sup>. No obstante, el peso de las fuerzas conservadoras en el Senado permitió mantener a raya el reformismo social antes de 1930<sup>9</sup>. Durante el período siguiente, la práctica del fraude electoral sumió a la política de partidos y al funcionamiento del Poder Legislativo en una profunda crisis de legitimidad, en que la inicial abstención del radicalismo y su posterior retorno a las urnas repercutió directamente en el desempeño electoral del Partido Socialista y del demoprogresismo<sup>10</sup>. Como resultante de este cuadro, todavía en la década de 1940 el cuerpo de leyes del trabajo era magro, no reconocido como un cuerpo

---

más proclive a un diálogo que contemplara las demandas del pliego presentado por La Fraternidad en noviembre del año anterior. La variabilidad de las políticas del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen frente a los conflictos laborales, también ilustra este punto. Ver: *ibídem* y Enrique GARGUIN (2000), “Relaciones entre estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en José PANETTIERI (comp.), *op. cit.*, pp. 87-117.

<sup>7</sup> A partir de la inclusión de la posibilidad de asignación de un tercio de los cargos en juego a la segunda lista que obtuviera la mayor cantidad de votos. Ver: Waldo ANSALDI (2000), “La trunca transición del régimen oligárquico al democrático”, en Ricardo FALCÓN (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Nueva Historia Argentina, Tomo VI, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 15-57.

<sup>8</sup> Ver: José PANETTIERI (1984), *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, CEAL.

<sup>9</sup> Ver: Waldo ANSALDI (2000), *op. cit.*

<sup>10</sup> Ver: Darío MACOR (2001), “Partidos, coaliciones y sistema de poder” en Alejandro CATTARUZZA (dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Nueva Historia Argentina, Tomo VII, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 49-95.

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 nacionales<sup>11</sup>. Estas cuestiones también jugarían en contra de la ampliación y jerarquización del área ejecutiva de Trabajo antes de 1943 y seguirían resultando problemáticas después.

Siguiendo la tesis de Schjolden, entonces, al no haber una legislación cohesiva y suficientemente supervisada, los jueces cumplían un papel muy interesante en la protección de los trabajadores. Así, ensanchaban y reinterpretaban artículos de la Constitución Nacional y de los Códigos Civil y Comercial para poder encausar institucionalmente parte del conflicto capital-trabajo en demandas iniciadas por accidentes de trabajo; por conflictos en torno a las leyes de salario mínimo y jornada de ocho horas y por disputas en los criterios de aplicación de la Ley n° 11.729, que modificaba derechos y deberes de empleados y empleadores contemplados en el Código de Comercio, dejando intersticios para extender sus implicancias a los trabajadores industriales<sup>12</sup>. La perspectiva de esta autora busca instalar que la instancia más importante a la que podían recurrir los trabajadores para la defensa de sus derechos antes de 1943 estaba en el Poder Judicial. Pero en la misma operación pone de relieve que la decisión de litigar ante la Justicia no sólo no era la regla sino que, de llevarse adelante, constituía una verdadera lotería según en manos de qué juez cayera el asunto. La “fase judicial de las leyes laborales” aparece, así, como algo aleatorio frente al 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

---

<sup>11</sup> El gobierno nacional tenía jurisdicción legislativa de alcance nacional en cuanto a reformas de la Constitución y de los Códigos legales vigentes 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.

<sup>12</sup> Ver: Line SCHJOLDEN (2002), *op. cit.*

colectiva, que se tornaron más importantes conforme se fortalecía la organización del movimiento obrero y se incrementaba su apelación al Estado luego de 1930<sup>13</sup>.

Ahora bien, estas ideas tienen a favor que permiten reflexionar sobre los papeles de cada poder de gobierno, pero buscando destacar el rol del Poder Judicial, delinean un excesivo acotamiento del lugar del Ejecutivo antes de 1943 y corren el riesgo de quedar muy apegadas al diagnóstico del que partimos en la primera página: el de que la llegada del peronismo representa un corte absolutamente drástico. Un análisis de estos temas debería considerar que las instituciones estatales se delinean, modifican y afirman en base a una trama procesual de largo plazo 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 Estado<sup>14</sup>.

La posibilidad de creación del área de Trabajo y Previsión del primer peronismo se nutrió 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, lentamente, se tornaba internacional. Cuestiones como la puja por hacer del Derecho del Trabajo una rama diferenciada del Derecho<sup>15</sup>, el diálogo con otras experiencias de intervención

---

<sup>13</sup> Marina Kabat ha revisado esta interpretación, poniendo el acento en la tendencia a la ampliación de derechos que, por esos carriles, iba generándose en la práctica más allá de la legislación realmente existente. De manera vinculada, pone en duda que el advenimiento del peronismo haya representado un avance sin más en cuanto al otorgamiento de derechos para los trabajadores por la vía legal. Por un lado, porque desde ese momento, las leyes laborales precisaron mejor quiénes eran los sectores de trabajadores beneficiados y dejaron afuera a otros grupos, recortando la originalidad interpretativa que podía desplegar el Poder Judicial. Por otro, porque lo exhibido en la letra de la ley no era sinónimo de cumplimiento estricto. Ver: Marina KABAT (2014), “Nuevas perspectivas para el estudio de la historia de la legislación laboral y la negociación colectiva en la Argentina”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 48 (jul-dic), pp. 103-105.

<sup>14</sup> Ver: Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2014), *op. cit.*

<sup>15</sup> 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 posibilitó 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

social o el peso de las convenciones y marcos ofrecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación en 1919<sup>16</sup>, 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 su estructura ejecutiva.

En este capítulo, nos interesa detenernos especialmente en el balance que los historiadores han hecho sobre la labor del DNT en su carácter de organismo 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, construida 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 modo en que tuvo lugar la jerarquización de las agencias estatales del trabajo en la Argentina, es preciso apuntar algunas cuestiones sobre el origen del DNT y sopesar estas miradas historiográficas encontradas. En algún lugar a medio camino entre una y otra postura, 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, también daremos 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 otras propuestas de jerarquización del área que quedaron trucas, en las que resulta interesante atender a la combinación de diagnósticos locales e

---

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.

<sup>16</sup> Jasmien Van Daele ha pasado revista a los trabajos producidos sobre la OIT y ha señalado que sólo a partir de las décadas de 1950 y 1960, con la aparición de una mirada más global sobre la historia del trabajo, los historiadores profesionales asieron más decididamente este objeto. Con su impronta, se pudo ir más allá de los estudios elaborados por agentes y ex agentes de la OIT, que caracterizaron las primeras décadas de su existencia, y se superó la mirada descriptiva y atenta a cuestiones netamente institucionales para pasar a reconstruir las redes de actores vinculados a la institución y las peculiaridades regionales, que muchas veces se imponían al espíritu ‘universal’ y homogeneizador que acarrearba la lucha de la OIT por fijar estándares laborales internacionales. Particularmente para el caso de la relación entre América Latina y la OIT, todavía queda mucho por hacer, tanto en cuanto al análisis de la actuación de las oficinas de correspondencia y de los correspondientes de la OIT como en relación con el papel de las asociaciones de empresarios y trabajadores y de los actores gubernamentales. Ver: Jasmien VAN DAELE (2008), “The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research”, *International Review of Social History*, vol. 53 (December), Issue 3, pp. 485-511 y Fabián HERRERA LEÓN y Patricio HERRERA GONZÁLEZ (coords.) (2012), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

influencias internacionales que sirvieron de fundamentación a legisladores de distintas filiaciones partidarias. El papel del Estado en el mundo del trabajo se discutió también en publicaciones y círculos en los que se aconsejaba el engrosamiento de las facultades ejecutivas.

Para cerrar este capítulo, repondremos las voces de 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 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 iluminarán aquí, sobre todo, planteos en relación con problemas o límites en el funcionamiento del DNT y pedidos de una mayor especialización de funciones en la organización ministerial del Ejecutivo, aunque también se dará lugar a ciertos aspectos del posicionamiento industrial ante la legislación del trabajo. Realizamos este ejercicio a sabiendas de que nos enfocamos en el mundo del trabajo urbano, dejando de lado el rural por revestir otras especificidades.

## **1. Los historiadores ante 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 los trabajos ya clásicos de Juan Suriano *Trabajadores, anarquismo y Estado represor*, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos...” y su Introducción al trabajo colectivo *La cuestión social en Argentina*, de un lado, y en la obra de Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas*, del otro, 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 para los problemas sociales. 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 pudieran poner en jaque los fundamentos del orden liberal<sup>17</sup>.

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 “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 1870<sup>18</sup>.

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)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver: Juan SURIANO (1988), *Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, CEAL; Id. (1989/90), “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *Anuario*, n° 14, pp. 109-136; Id. (2000) *op. cit.* y Eduardo ZIMMERMANN (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 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, así, en marzo, el Ejecutivo dictaba el decreto de su creación.

Esto ha tenido distintas lecturas: algunos vieron allí una estrategia premeditada del Ejecutivo para lograr introducir una repartición novedosa que podría haber sido resistida desde el Poder Legislativo; otros consideraron que no fue un paso demasiado estudiado, aún cuando lo inscribieron dentro de una tradición de previsión y reformismo de una fracción de la elite dirigente<sup>20</sup>. 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 aquél<sup>21</sup>.

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 autoría<sup>22</sup>.

---

(el “Código González”), que nunca fue aprobado. 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), *op. cit.*, cap. III y Eduardo ZIMMERMANN (1995), *op. cit.*, cap. 7 y 8.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 n° 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.

<sup>22</sup> 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

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 de saberes consolidado sobre la “cuestión social” en el país, explicaba la insistencia en la investigación que debía encarar el DNT tanto como su necesidad de valerse de las experiencias internacionales vigentes para continuar delineando su perfil<sup>23</sup>.

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, adecuado al 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. El puntapié inicial se había dado en 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 iniciativa coordinada de 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

---

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.

<sup>23</sup> 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.

como en 1896<sup>24</sup>. Así, más allá de que la creación del DNT respondía a factores locales, se inscribía también 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 inspección<sup>25</sup>. El desempeño cotidiano de sus tareas había demostrado que esta última 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 Higiene<sup>26</sup>.

A partir de la sanción de la Ley n° 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 nacionales<sup>27</sup>. 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.

---

<sup>24</sup> 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 problema de las influencias internacionales, ver también: Juan SURIANO (2013), *op. cit.*

<sup>25</sup> Para un detalle de los proyectos de Matienzo, Guasch Leguizamón, Marco Avellaneda, Cantilo y Palacios, ver: Néstor Tomás AUZA (1987), *op. cit.*

<sup>26</sup> Ver: Germán SOPRANO (2009), *op. cit.*

<sup>27</sup> Al momento de sanción de la Ley n° 8.999, eran dos las leyes nacionales a supervisar: la Ley n° 4.661 de Descanso Dominical (1905) y la Ley n° 5.291 de Trabajo de Mujeres y Menores (1907). Conforme fue incrementándose el cúmulo de leyes, por ejemplo con la sanción de la Ley n° 9.688 de accidentes del trabajo y la Ley n° 10.505 de Trabajo a Domicilio, la correlación responsabilidades - recursos humanos y económicos del DNT se desequilibraba aún más, perjudicando sobre todo el trabajo en los territorios nacionales. Ver: Néstor Tomás AUZA (1991), *op. cit.*

## 1.2. La historiografía y su balance sobre la labor del Departamento Nacional del Trabajo

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 continuidades entre la fecha de su creación y 1943. En este apartado, deseamos ponderar esas líneas de largo plazo para apreciar mejor 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 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 modificada<sup>28</sup>.

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 ‘30<sup>29</sup>. 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

---

<sup>28</sup> Ver organigrama del DNT en: *Boletín Informativo del DNT*, época VIII (1941), 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.

<sup>29</sup> 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 de Doctorado FaHCE. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.450/te.450.pdf> , cap. 2.

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 negociación colectiva, 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 concreción<sup>30</sup>. En 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”<sup>31</sup>. 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 existentes para 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 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 y dentro de sí, percibir las diferencias con que el Estado se aproximaba al trabajo de varones y mujeres en un contexto de expansión de las

---

<sup>30</sup> Según especialistas reconocidos 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 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.

<sup>31</sup> En: Germán SOPRANO (2000), *op. cit.*, p. 37.

relaciones asalariadas en el país<sup>32</sup>. 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 ejecutiva, desplazando al Poder Legislativo<sup>33</sup>.

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, en que las diferencias de género eran percibidas y tenidas en cuenta por los funcionarios; se recopilaron legislación internacional y experiencias de otras instituciones laborales extranjeras similares y se formularon iniciativas legislativas de distinta envergadura. Su actividad de observación, conocimiento, diagnóstico, legislación y control colaboró en la creación de los derechos laborales y en el establecimiento lento de una legislación laboral específica y generizada. Esta historiadora también ha llamado la atención sobre la forma en que el DNT se conformó en base al reclutamiento de funcionarios varones, mientras que otras instituciones como la Municipalidad de Buenos Aires o el Departamento de Higiene (DNH) incorporaron algunas inspectoras mujeres. No obstante ello, el conocimiento de las condiciones de trabajo femenino en los establecimientos industriales y a domicilio fue parte de la

---

<sup>32</sup> El trabajo femenino se concentró inicialmente en el sector educativo, el servicio doméstico y el trabajo a domicilio. Conforme avanzaba el siglo XX se incrementó la participación en el trabajo fabril y hacia la década del '20, en el sector servicios. Ver: Maricel BERTOLO (2012), “Reglamentación del trabajo femenino en la Argentina. Primeras discusiones entre socialistas y sindicalistas revolucionarios”, *Revista Zona Franca*, n° 21.

<sup>33</sup> González Bollo postula 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. Este autor también destacó especialmente, para los años '30, el papel de la División Estadística, que con la injerencia de José Figuerola, actualizó sus métodos de observación y análisis de datos del mundo laboral y que a través del rol de la sección de Servicios Especiales, aceitó sus vínculos con los miembros de la administración gubernamental conservadora. La División Estadística sería, con la llegada del gobierno militar de 1943, la base de la División de Estadística Social, que se uniría al Consejo Nacional de Posguerra, órgano clave de la planificación estatal del período. 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 e Id. (2014) “La División Estadística y su conversión en Dirección de Estadística Social del Consejo Nacional de Posguerra, 1932-1945”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *op. cit.*, pp. 241-265.

agenda de la institución, que se hizo eco de las ambigüedades que caracterizaron la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, signada por la preocupación por la protección de la madre obrera y la concepción del trabajo femenino como trabajo “complementario” del salario del varón<sup>34</sup>.

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 Ordinaria<sup>35</sup>. 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 Nacionales<sup>36</sup>.

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 incumplirlas<sup>37</sup>. 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

---

<sup>34</sup> 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.*

<sup>35</sup> Así lo establecía el Art. 11 de la Ley n° 8.999.

<sup>36</sup> 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 (1987), *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 ULLIVARRI (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 (2014), “La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *op. cit.*, pp. 131-219.

<sup>37</sup> Ver: Germán SOPRANO (2009), *op. cit.* Y también Néstor Tomás AUZA (1991), *op. cit.*, pp. 81-87.

empresarios y asociaciones de trabajadores, procurando ponerlos al tanto de sus derechos y deberes.

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 “conciliación obligatoria”. A pesar de ello, sus primeros funcionarios construyeron importantes puentes entre la patronal y los trabajadores, mediando, informando y procurando acercar posiciones<sup>38</sup>. 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, que analizan la negociación colectiva durante la segunda mitad de los años ‘30<sup>39</sup>. 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 oficiales<sup>40</sup>. 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.

---

<sup>38</sup> Ver: Germán SOPRANO (2009), *op. cit.*, p. 105. Maricel Bertolo, por su parte, 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.

<sup>39</sup> Ver: 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, N° 90 e Id. (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>

<sup>40</sup> Ver: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), *op. cit.*

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 a conceptualizar este despliegue –en verdad, variable y falto de fuerza legal- como el “esbozo de una verdadera política social”<sup>41</sup>. 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 parte<sup>42</sup>.

Los ejes de reflexión delineados en este apartado 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 estudios recientes sobre el DNT respecto del valor de la elaboración de conocimiento 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 de su accionar: 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 sido 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

---

<sup>41</sup> En: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1984), *op. cit.*, pp. 36 y 47.

<sup>42</sup> En: *ibidem*, p. 22.

personal en otros espacios, que los funcionarios exhibían los resultados de su trabajo tanto como los escollos permanentes que aparecían.

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.<sup>43</sup>

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 ello, cosa que desmentía incluso la cantidad de personal con la que contaba a fines de los años ‘30<sup>44</sup>.

Los cambios sociales y 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 hasta la mediación del propio titular del Poder Ejecutivo Nacional, como se pudo observar en

---

<sup>43</sup> En: “Discurso del presidente del DNT”, *Boletín Informativo del DNT*, Año XVI (1934), Época VI, n° 175/6, p. 3995.

<sup>44</sup> Mediando 1938, al asumir la presidencia de la institución Alfredo Molinario, este 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 (1938), jun., p. 8.

algunas huelgas resonantes<sup>45</sup>. 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 neutral<sup>46</sup>.

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 rurales<sup>47</sup>. 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 nacional<sup>48</sup>. Reflexionar en torno al fortalecimiento de las capacidades estatales debería contemplar fuertemente la medida en que las iniciativas del poder nacional pueden repercutir en el nivel provincial (o no).

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

---

<sup>45</sup> A comienzos de los ‘30, Maglione criticó al Poder Ejecutivo Nacional 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.

<sup>46</sup> 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 determinadas por 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 Emilio Pellet Lastra, donde 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.

<sup>47</sup> 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, descriptas 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 se trataba de convenios a nivel de un establecimiento o de tipo local.

<sup>48</sup> Ver: “Memoria del DNT – año 1939”, *Boletín Informativo del DNT*, Época VIII (1941), n° 223/4/5, p.

movilización obrera que salía de su etapa defensiva después de la crisis de 1930, habilita a hablar de tal cosa como un *intervencionismo social* o amerita más bien pensar en un Estado preocupado por poner parches a las consecuencias negativas que traía la conflictividad laboral en una nueva etapa de industrialización.

## **2. Los contemporáneos frente a la intervención estatal en el mundo del trabajo: voces en danza**

### **2.1. El esfuerzo por ingresar en la “agenda”: los proyectos legislativos para jerarquizar el área de Trabajo previos a 1943 y otras opiniones expertas**

Entre el momento de surgimiento del DNT y 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 las atribuciones estatales en esferas que no habían sido contempladas durante la construcción del Estado Nacional en la segunda mitad del siglo XIX.

No pretendemos aquí reponer 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 y con distintos eventos que intentaron colocar en un lugar de mayor visibilidad la discusión de los temas laborales y la responsabilidad estatal. 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, es signo de que, más allá de la variabilidad de las coyunturas, existía un registro constante de las dificultades y carencias de las capacidades estatales en el terreno que aquí nos convoca.

En cada momento, se analizaba cómo echar mano a los resortes institucionales disponibles para diseñar estrategias que colaboraran en la 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 n° 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 ley<sup>49</sup>. Esto generaba una inflexibilidad de la estructura ministerial, que de ser construidas nuevas áreas de intervención económica, política o social, debía ser mediante la apelación a formas creativas para hacerlas encajar en el entramado existente. La perspectiva de modificar la Constitución para agregar ministerios implicaba procedimientos especiales y extensos que la hacían, en principio, indeseable<sup>50</sup>, a pesar de lo cual la mayor parte de las propuestas legislativas que encontramos en el período previo a la creación de la STyP, contemplan la jerarquización de Trabajo como 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 problema<sup>51</sup>. Lo cierto es que, 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 relaciones

---

<sup>49</sup> Se trataba de la Ley n° 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.

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

<sup>51</sup> La batalla particular que libraron estos profesionales fue 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.*

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.<sup>52</sup>

Acorde con la opinión de este especialista, 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 la 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.

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 oficialismo como oposición de turno estuvieron atentos a la

---

<sup>52</sup> 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.

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 los ministerios mediante ley del Parlamento y la que en 1939 defendió el salteño Juan Arias Urriburu, del Partido Demócrata Nacional, para crear una subsecretaría especial dentro del Ministerio del Interior. Ninguno de estos proyectos llegó 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”<sup>53</sup>. 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, sino de lograr una centralización que maximizara los recursos existentes.

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 peronismo, presentaba en 1924 sus planes para modificar la Carta Magna<sup>54</sup>. 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 del sostenimiento estatal

---

<sup>53</sup> En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1916), 44ª reunión – 12ª sesión ordinaria, p. 2542. Las minúsculas son del original.

<sup>54</sup> Leopoldo Bard presidía el bloque radical de la Cámara de Diputados. Ver: Leopoldo BARD (1957), *Estampas de una vida. La fe puesta en un ideal “llegar a ser algo”*, Buenos Aires, Talleres Gráficos J. Perrotti, p. 178.

del culto católico. En lo que a nuestro interés respecta, pedía modificar el mencionado artículo n° 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 Castellanos<sup>55</sup>. 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 unificado 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)<sup>56</sup>. Allí ponía a disposición un menú vasto de opciones que servirían para pensar la mejor manera de armar la repartición.

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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, Serbia y Croacia, Suecia, Suiza, Checoslovaquia, Bélgica, Bulgaria, Cuba, España, 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.

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 por 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”<sup>57</sup>. 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 incipiente expansión de las actividades de la OIT<sup>58</sup>. 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 problemas fundamentales de la

---

<sup>57</sup> En: *ibidem*, p. 356.

<sup>58</sup> 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=S0716-5455200002200014&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-5455200002200014&lng=es&nrm=iso)> <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-5455200002200014>. 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 1925 con un Ministerio de Higiene y Trabajo. Ver: “The Visit to South America of the Director of the International Labour Office”, *International Labour Review*, vol. XII (1925), n° 6, pp.757-775. Agradezco a Thomas Maier el acceso a este reporte. Además, para una síntesis sobre el impacto de la Primera Guerra Mundial en el clima de ideas, lecturas y propuestas para la industria argentina y su creciente entrelazamiento con los problemas sociales hasta el umbral de la crisis del ‘30, ver: Marcelo ROUGIER y Juan ODISIO (2014), “Post bellum: La Revista de Economía Argentina y los inicios del ‘industrialismo’”, en Marcelo ROUGIER, Eduardo GÁLVEZ, Juan ODISIO et al., *Perspectivas sobre la industria: Documento de Trabajo 1 AESIAL*, Buenos Aires, UBA-FCE, pp. 29-100.

economía de cada pueblo, y la suerte de cada país depende del modo y del género de solución que se aplican a estos problemas.<sup>59</sup>

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

La crisis de 1930 representó una cesura en tanto y en cuanto viejas certezas comenzarían a resquebrajarse ostensiblemente: 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 al retorno del fraude electoral.

En el plano internacional, además, la OIT incrementó sus esfuerzos, durante estos años, para forjar una agenda transnacional de temas laborales y trocar el desprestigio que le representó la crisis económica y el avance de opciones no democráticas en los países más industrializados, en nuevas estrategias de “de-europeanización” que le permitieran integrar más efectivamente a otras regiones, como América Latina. La organización comenzó a plantear la existencia de una relación directa entre política social y económica y vio en la profundización del desarrollo industrial latinoamericano una oportunidad para adquirir un alcance verdaderamente internacional. Las primeras conferencias regionales del trabajo que tuvieron lugar en nuestro continente dieron la pauta de que había mayor receptividad para las recetas técnicas que podía ofrecer la OIT, en medio de las transformaciones económicas y sociales que se vivían por estos lares<sup>60</sup>.

Los debates en torno al rol del Estado en diversos frentes estuvieron a la orden del día en nuestro país. 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, donde se debatieron temas que iban desde las estrategias de desarrollo posibles y el papel del

---

<sup>59</sup> En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1924), 17ª reunión – 5ª sesión ordinaria, p. 343.

<sup>60</sup> Ver: Norberto Osvaldo FERRERAS (2012), “La misión de Stephen Lawford Childs de 1934: la relación entre la OIT y el Cono Sur”, en Fabián HERRERA LEÓN y Patricio HERRERA GONZÁLEZ (coords.), *op. cit.*, pp. 142-172.

mercado interno como opción frente a la economía abierta hasta la intervención estatal en lo económico y social<sup>61</sup>. 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 comerciales<sup>62</sup>.

La preocupación por la falta de coordinación en el impulso y contralor de la legislación obrera se hizo presente pronto 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 pública<sup>63</sup>.

El primer punto a tratar en el orden del día del Congreso fue el del estudio de la organización de los Departamentos Provinciales del 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 provinciales

---

<sup>61</sup> Para profundizar sobre la REA y la figura de Bunge, ver: Marcelo ROUGIER y Juan ODISIO (2014), *op. cit.*, Jimena CARAVACA (2011), *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina. 1870-1935*, Buenos Aires, Sudamericana, cap. 2 y 3; 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*, Buenos Aires, Ediciones del IDES, pp. 9-38.

<sup>62</sup> 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 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*, Buenos Aires, Manantial, pp. 24-26.

<sup>63</sup> Ver: Mariela RUBINZAL (2012), *op. cit.* p. 104.

encargadas de aplicarlas<sup>64</sup>. 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. En palabras del Ministro del Interior Matías Sánchez Sorondo: “Las diferencias regionales, propiamente de detalle, en tal materia, no autorizan a quebrar la unidad de principio directivo.”<sup>65</sup>

Otra de las ansiedades que rodearon la organización del Congreso estuvo vinculada con la otra cara del trabajo: la de quienes no lo tenían. El desempleo arreció entonces como un nuevo fenómeno, llegando a trepar al 28%<sup>66</sup>. Los participantes del evento no sabían si atribuir la desocupación a la crisis económica internacional o a factores internos. En este terreno, también reinaba la falta de centralización de datos que permitieran diseñar un rumbo de acción coordinado desde el poder central y los tópicos y propuestas que allí se volcaron, cruzaron esas cuestiones<sup>67</sup>. Andando la década, la persistencia de esta inquietud se reflejó también en la puesta en funcionamiento de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación en 1935. 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 se preveían para el organismo, allí latía una fuerte voluntad de control social ante la crisis económica<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Ver Memoria completa en: “Primer Congreso Nacional del Trabajo”, *Boletín del Museo Social Argentino*, año XIX (1931), Entregas 106-108, pp. 129-157.

<sup>65</sup> Citado en: Mariela RUBINZAL (2014), “El Departamento Nacional del Trabajo y la influencia antiliberal en los años treinta”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *op. cit.*, p.230.

<sup>66</sup> 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*, Buenos Aires, 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, Buenos Aires, Emecé; Loris ZANATTA (1996), *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943*, Buenos Aires, UNQUI.

<sup>67</sup> Con el objeto de enmendar, en parte, esta situación se organizó un Censo de Desocupados en 1932, coordinado desde la División Estadística del DNT por José Figuerola. Ver: Mariela RUBINZAL (2014), *op. cit.*, pp. 232-233.

<sup>68</sup> 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.

Pese a la creciente presencia de estos debates en el período, la organización del Poder Ejecutivo continuaba rigiéndose por la Ley n° 3.727<sup>69</sup>. 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 previsionales<sup>70</sup>. Se estipulaba la absorción de los Departamentos Nacionales de Trabajo e Higiene, los asilos y hospitales regionales, los subsidios a la asistencia privada y las cajas de jubilaciones existentes<sup>71</sup>.

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 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.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Ver: *supra* nota 49.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Ver: *ibídem*, p. 745.

<sup>72</sup> En: *ibídem*, p. 746.

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 ese entonces, mientras que Argentina todavía no había salido de la primera etapa<sup>73</sup>.

Al no obtener despacho en la Comisión a cargo en 1935, el diputado Juan Antonio Solari creyó oportuno ingresar el proyecto de nuevo en 1939, aduciendo la urgencia de una propuesta orgánica para encarar el problema de la reorganización del Ejecutivo y lo erróneo de seguir enmendándolo mediante resoluciones aisladas<sup>74</sup>. No corrió mejor suerte que la primera vez.

Tras la reunión de la Conferencia Nacional de Coordinación del Trabajo en Mendoza durante el mes de marzo, el año 1939 vería el último intento impulsado desde el Legislativo para llevar Trabajo a otro status administrativo. Durante aquella

---

<sup>73</sup> Ver: *ibídem*, p. 751. Para la fecha, Brasil contaba con un Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio creado por Vargas en noviembre de 1930, una de sus primeras medidas luego de la toma del poder. Así, Brasil se encontraba en lo que los diputados firmantes del proyecto calificaban como ‘segunda fase’ en la evolución de las instituciones del trabajo. Llama la atención que, más allá de esperables diferencias ideológicas de los socialistas con el varguismo, en el proyecto de ley no haya ninguna mención al caso brasileño. En cambio, el *Boletín del Trabajo*, publicación que trataremos más adelante en este mismo capítulo, 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 (1931), enero, p. 27. Recién en 1960, durante el mandato de Juscelino Kubitschek y Joao Goulart, el área de Trabajo se independizaría de los asuntos de Industria y Comercio, para pasar a ligarse a los previsionales bajo la nueva denominación de Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Sobre el Ministerio de Trabajo en Brasil ver: Angela de CASTRO GOMES (coordinadora) (2007), *Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada*, Rio de Janeiro, CPDOC.

<sup>74</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1939), 27ª reunión – 25ª sesión ordinaria, pp. 731-745.

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 evitarse<sup>75</sup>. 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, esta vez apuntaron los cañones a una opción más directa y resolutive. Presentaron un proyecto 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 integral<sup>76</sup>.

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 abría, 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, especialmente, ante el avance de las derechas, creía indispensable prevenir que “otras naciones tan cultas como la nuestra, tan liberales en sus legislaciones como la nuestra también, han sentido esta necesidad...”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Ver: Noemí M. GIRBAL BLACHA (2010), *op. cit.*

<sup>76</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1939), 4ª reunión – 2ª sesión ordinaria, pp. 108-109. Como fue señalado más arriba, Arias Uriburu revistaba en las filas del PDN por la provincia de Salta. Busignani y Quintana, por su parte, pertenecían a una fuerza del espectro conservador, el Partido Popular de Jujuy.

<sup>77</sup> En: *ibidem*, p. 109.

El comienzo de la Segunda Guerra y la preocupación por sus consecuencias para nuestro país, cooperó en terminar de 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 Trabajo<sup>78</sup>. Pero entonces ya no iba a ser el Poder Legislativo el que hiciera realidad la ampliación del área de Trabajo, sino el propio Ejecutivo.

## **2.2. Las posiciones del capital y el trabajo sobre el papel del Estado en los problemas laborales: intereses cruzados en el preludio de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión**

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 quisiéramos trazar unas líneas sobre las posiciones que expresaron estos últimos dos, 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, dado que justamente es la absorción 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 Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), la Asociación Nacional del Comercio, la Industria y la Producción (A.N. del C.I. y P.) y la Confederación General del Trabajo (CGT), en su carácter de organizaciones representativas de ciertos intereses, sin pretender extraer de ello conclusiones sobre posiciones de clase, que exceden los alcances de este 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. La

---

<sup>78</sup> Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *op. cit.*, Introducción; Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, Introducción.

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 trabajo<sup>79</sup>. Para hacerlo nos valdremos de sus publicaciones: los *Anales de la UIA*<sup>80</sup>, el *Boletín de la CACIP*<sup>81</sup> y algunas de sus *Memorias*, el *Boletín del Trabajo* y el *Periódico de la CGT*, respectivamente.

Nos centraremos en los años inmediatos 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 estatal<sup>82</sup>. 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, por su cantidad de afiliados y por su incidencia en la formulación de políticas. Sus estrategias de presión, que incluían la organización de importantes campañas de prensa, apostaban a influenciar a los representantes

---

<sup>79</sup> 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 que se diera 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.

<sup>80</sup> En realidad, la revista tuvo distintas denominaciones. Más tarde, a partir de 1940, se llamó *Argentina Fabril* y desde 1944, *Revista de la Unión Industrial Argentina*.

<sup>81</sup> La publicación también se conocía por el nombre *Estudio de problemas nacionales*.

<sup>82</sup> 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 y el desarrollo de la industrialización sustitutiva. Sobre todo a partir de 1935, se multiplicaron los establecimientos industriales y creció 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.

legislativos, a las agencias estatales y a la propia opinión pública<sup>83</sup>. Nacida a fines del siglo XIX, hacia 1946 llegaría a reunir unas 90 cámaras, que en su mayoría estaban compuestas por grandes establecimientos. Durante los años '30, en su Junta Ejecutiva ocuparon lugares privilegiados tanto las grandes y medianas empresas textiles y de alimentos y bebidas de capital nacional como los establecimientos de la rama metalúrgica, conectados con el capital extranjero<sup>84</sup>.

En relación con la cuestión obrera, la UIA se había caracterizado, desde comienzos del siglo XX, por otorgar autonomía a sus cámaras gremiales para administrar las relaciones laborales según su propio criterio. Según Aníbal Jáuregui, su postura global frente a la legislación social partía de la idea que incumbía al Estado establecer algunas reglas para prevenir el enfrentamiento entre obreros y patrones, pero que era privativo de los empresarios tomar las decisiones que creyeran correctas en los lugares de trabajo. La entidad llegó a enviar delegados a las conferencias de la OIT, exhibiendo cierta preocupación por la agenda del trabajo entramada internacionalmente<sup>85</sup>.

Durante el período que nos interesa, en relación con el sector asalariado y la legislación social, la preocupación que recorre con insistencia el órgano de la UIA es la de que se aclarase legislativamente que la Ley n° 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 cierta jurisprudencia<sup>86</sup>. Esta ley garantizaba derechos como la indemnización por despido sin

---

<sup>83</sup> Ver: Aníbal E. JÁUREGUI (1993), "El despegue de los industriales argentinos", en Waldo ANSALDI, Alfredo PUCCIARELLI y José VILLARRUEL (eds.), *Argentina en la paz de dos guerras 1914-1945*, Buenos Aires, Biblos, pp. 161-192.

<sup>84</sup> Según Lindemboim, la UIA acompañó, en cuanto a su composición, la expansión industrial de los años '30. Incorporó en su seno las contradicciones del proceso de sustitución de importaciones, que fortalecía a los capitales más concentrados a la vez que permitía el surgimiento de sectores menores. Estos peleaban posiciones, pese a tener menor representación en los órganos de dirección de la entidad. Ver: Javier LINDEMBOIM (1976), *op. cit.*, pp.169-170.

<sup>85</sup> Ver: Aníbal JÁUREGUI (1993), *op. cit.*, p. 189.

<sup>86</sup> 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 n° 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 aclararan 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.

preaviso, vacaciones pagas y licencia médica con goce de sueldo según antigüedad, entre otras cuestiones, y generó una importante arbitrariedad interpretativa entre los jueces. Los empresarios industriales la consideraban perturbadora y generadora de imprevisibilidad en la regulación de las relaciones laborales, aun cuando ellos estaban en mejores condiciones que los asalariados para absorber esa incertidumbre.

Se pueden observar actitudes igualmente poco favorables ante distintos proyectos de leyes sociales puestos a disposición del Poder Legislativo. En cada ocasión, la estrategia de la UIA era mostrarse suspicaz respecto de esas iniciativas 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, argumentaba que debía impulsarse un Código de Trabajo para regular 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 establecimiento de un seguro para la incapacidad, la desocupación, la vejez y la muerte<sup>87</sup>. Una medida en ese sentido, sí contribuiría al objetivo de una organización que buscaba mostrarse “preocupada por rodear a nuestra vida económica de las mayores garantías de tranquilidad, como factor indispensable para el progreso nacional...”<sup>88</sup>.

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

---

<sup>87</sup> 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 su 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.

<sup>88</sup> En: “Deben ser estudiadas con detenimiento las innovaciones en la legislación del trabajo...”, *op. cit.*

de sus leyes obreras durante los años '30<sup>89</sup>, 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.”<sup>90</sup> La propuesta de Rietti era que cada provincia iniciara una labor de coordinación para forjar una Ley General del Trabajo en su jurisdicción. En cualquier caso, lo cierto es que todas las tentativas de aprobar un Código del Trabajo habían sido rechazadas en el Congreso Nacional y el debate académico también estaba bien lejos de saldarse<sup>91</sup>. De este modo, cabría pensar si la UIA ofrecía su respaldo a esa opción, a sabiendas de que la materialización del Código era realmente impensable en un futuro inmediato.

La incomodidad que la UIA mostraba respecto de la acción legislativa en el terreno laboral y social, apenas si llegaba a tener compensación en cuanto a la poca 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, considerados de máxima necesidad junto con una reforma constitucional que permitiera su existencia<sup>92</sup>. 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

---

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Los proyectos de Código del Trabajo elaborados en nuestro país fueron: el de 1904, del Poder Ejecutivo, articulado por Joaquín V. González.; 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 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.

<sup>92</sup> Ver: “Se ha dado el primer paso hacia el Ministerio de Industrias”, *Argentina Fabril*, Año L, n° 827, noviembre 1937, p. 3.

organización empresarial había hecho un importante *lobby* durante los años 1933 y 1934<sup>93</sup>.

La CACIP, por su parte, vio la luz en 1916 por el doble juego de las transformaciones en el sistema político argentino tras la reforma electoral de 1912 y del impacto económico de la Primera Guerra, como fue señalado hace algún tiempo por Silvia Marchese<sup>94</sup>. Fue pensada como una “corporación de corporaciones” que, representando simultáneamente a entidades productivas y financieras de distintos sectores de la economía, como las Bolsas de Comercio de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, cámaras de comercio, cámaras cerealistas, industriales reconocidos y hasta la propia Sociedad Rural Argentina, pudiera presentarse a sí misma como una síntesis del interés de “todos” los sectores económicos del interior y de la Capital y, en consecuencia, erguirse en voz autorizada para asesorar en materia económica al gobierno de turno. Esa carta era jugada para concitar la atención de las autoridades y habilitaba reiteradamente la exhibición de argumentaciones de este tipo:

Existen en nuestro país instituciones representativas del comercio, de la industria y de la producción, en sus distintos ramos y categorías, de larga actuación y reconocida seriedad, que deben ser auxiliares naturales del gobierno (...) La consulta no puede ni debe hacerse a los directamente afectados en el orden personal, porque es lógico que en estos casos primara el interés particular sobre el general, (...). En cambio si la consulta se hace a las instituciones que representan ramos determinados, entonces la opinión será además de una garantía de imparcialidad, la verdadera fuente fidedigna de información.<sup>95</sup>

Desde sus publicaciones y mediante la organización de diversas conferencias económicas, la CACIP buscó enarbolarse desde sus comienzos como un espacio de

---

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> Ver: Silvia MARCHESE (1993), “Empresarios en búsqueda de un espacio político. La CACIP: realidad interna y rumbos externos” en Waldo ANSALDI, Alfredo PUCCIARELLI y José VILLARRUEL (eds.), *op. cit.*, pp. 107-133.

<sup>95</sup> En: José MAZZEI (1940), “El valor de las entidades gremiales en la función de asesoramiento que pueden prestar al Estado”, *Boletín de la CACIP*, Año XVI, nro. 110, (enero), pp. 2075-2076. José Mazzei era un destacado miembro del Centro de Almaceneros y llegó a ser Secretario de la CACIP.

estudio de los problemas económicos de la Argentina, en estrecha relación también con el grupo de la *REA*<sup>96</sup>. Los empresarios reclamaron, así, el derecho de delinear la política económica nacional en carácter de tales y no mediante la formulación de una propuesta política propia que los pusiera a competir en el sistema electoral.

Para la segunda mitad de los años '30, la CACIP aceptaba la intervención estatal en la economía como un hecho consumado. La prueba de que lo hacía no sin resignación era que la consideraba una herramienta ineludible para épocas de crisis, pero pretendía que los buenos tiempos fueran librados a un predominio neto de la actividad privada. En 1936, la CACIP en asamblea, consideraba en la voz de su presidente Alejandro Shaw, que si los índices económicos habían adquirido fuerza propia, no hacía falta que el Estado generara un nuevo impulso. Sí era prioritario, en cambio, que el Estado velara porque los costos de producción se mantuvieran lo más bajos posibles y que ahorrara recursos para cuando necesitara actuar anticíclicamente en una nueva coyuntura crítica<sup>97</sup>.

Siguiendo la matriz de la preocupación por los costos de producción, en estas publicaciones, el Estado aparecía como un agente “de cuidado” en un doble aspecto: el fiscal, por un lado. Los temas impositivos están, de hecho, omnipresentes en el *Boletín* y en las *Memorias*, aunque no forman parte de nuestras inquietudes. En lo concerniente a la legislación social, por el otro. En una tónica semejante a la UIA, la CACIP saludaba su alcance humanitario pero subrayando su incidencia directa en la estructura de costos y remarcando el peligro que significaba la sanción de leyes sociales sin un adecuado estudio previo en el que, desde ya, pretendía ser consultada. Desde su óptica, las leyes sociales podían terminar afectando la economía en general y resultar en un perjuicio inesperado para aquellos a los que pretendían beneficiar, al aniquilar el

---

<sup>96</sup> Sobre todo con el ingreso de Mauricio Bunge y Eduardo Tornquist a la dirección de la *REA* a comienzos de los años 20, ambos empresarios y socios de la CACIP, y con la incorporación formal de la *REA* a la nómina de socios de la Confederación. Ver: Marcelo ROUGIER y Juan ODISIO (2014), *op. cit.*, p. 65.

<sup>97</sup> Ver: Alejandro SHAW (1937), “Memoria del ejercicio 1934-1936”, publicado en *Boletín de la CACIP*, Año XIII, nro. 108, (ene-mar), pp. 9-15.

espíritu de empresa. El corolario de esta posición era, otra vez, el reclamo de un Código de Trabajo<sup>98</sup>.

Los principales focos de inquietud de la corporación en este terreno tuvieron claros puntos de contacto con los de la UIA, empezando por el problema en torno a la Ley n° 11.729 ya mencionado. Otro punto denso para la CACIP era la vigencia de la Ley n° 11.317 sobre trabajo de mujeres y menores, que desde 1924 modificaba a la Ley n° 5.291, de 1907. Según argumentaba la entidad, la nueva normativa impedía el aprendizaje de jóvenes en las industrias en una época de crecimiento industrial y altos niveles de empleo, en que la capacitación y formación de la mano de obra tenían especial valor. En 1937, el *Boletín de la CACIP* promovió una encuesta para que los industriales y comerciantes hicieran llegar sus opiniones sobre el rendimiento y aptitudes de los aprendices a los fines de recabar información para elevar una propuesta concreta de reforma de esta ley ante el Poder Legislativo<sup>99</sup>.

Equivalentes ansiedades les acarrea la ingente sanción de leyes que disponían la creación de cajas jubilatorias a las que se oponían por su ineficiencia y carácter deficitario, pero sobre todo porque generaban segmentaciones dentro del mercado laboral, que afectaban la competitividad de algunos sectores. Se inclinaban, en su lugar, por enarbolar un sistema de previsión social que siguiera el modelo Beveridge de seguro universal<sup>100</sup>.

Todas estas eran consideradas fuentes de imprevisibilidad en el mercado laboral, a las que se sumaban problemas más estructurales, como la falta de regulación de la figura de la convención colectiva y de las asociaciones profesionales o la poca racionalidad en la organización del Poder Ejecutivo. En la *Memoria* de los años 1939-1940, la CACIP se lamentaba porque las direcciones de Agricultura y de Industria y Comercio, creadas

---

<sup>98</sup> Ver por ejemplo: *Memoria de la CACIP correspondiente al 22° ejercicio (1937-1938)*, pp. 6-7, *Memoria de la CACIP correspondiente al 23° ejercicio (1939-1940)*, pp. 16-17 y “Opinión de la CACIP sobre seguro social”, *Boletín de la CACIP*, Año XIX (1943), nro. 144, mayo, pp. 2566-2574.

<sup>99</sup> Ver carta de convocatoria a los lectores en *Boletín de la CACIP*, Año XIII (1937), nro. 108, enero-febrero, p. 22. Ver también las quejas enunciadas al respecto en: *Memoria de la CACIP correspondiente al 22° ejercicio...*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>100</sup> Ver: *ibidem* y *Memoria de la CACIP correspondiente al 25° ejercicio (1941-1942)*, p. 19. También se puede seguir la posición de la CACIP en el intercambio que tuvo con la Asociación del Trabajo en los nros. 140 y 144 del *Boletín de la CACIP* del año 1943, con motivo de la presión que estaban ejerciendo sobre el Senado para que no se aprobara el proyecto de ley para la creación de una caja jubilatoria para empleados industriales, de comercio y de actividades civiles. El proyecto había recibido media sanción de la Cámara de Diputados.

en el seno del Ministerio de Agricultura en 1937, aún no se habían transformado en ministerios<sup>101</sup>. En 1943 iba más allá, sosteniendo que:

...la tendencia actual en los países de una legislación más meditada lleva a establecer un nexo entre los Ministerios de Trabajo y de Economía, de tal naturaleza que las reformas sociales, desde el salario a la previsión, se analizan en función de su finalidad humanitaria pero en función de la posibilidad o conveniencia económica de su implantación.<sup>102</sup>

Según parece, la CACIP también anhelaba un Ministerio de Trabajo, aunque hecho a la medida de sus necesidades.

La A.N. del C.I. y P., por contraste, fue una entidad de aparición más tardía que las anteriores y de menor envergadura, creada a fines de los años '20 por una serie de empresarios industriales que, a partir de un núcleo 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 encauzar todas estas cuestiones dentro de un orden de perfecta legalidad y sin distinción de gremios, ni de patronos, ni obreros."<sup>103</sup>

Aunque la historiografía parece no haberse abocado al estudio de este agrupamiento, lo tomamos en cuenta fundamentalmente por la riqueza y permanencia 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., su gran peculiaridad reside en que concentraba y divulgaba informaciones oficiales sobre regulaciones y

---

<sup>101</sup> Ver: *Memoria de la CACIP correspondiente al 23° ejercicio... op. cit.*, p. 3.

<sup>102</sup> En: "Opinión de la CACIP sobre seguro social"... *op. cit.*, p. 2569.

<sup>103</sup> En: "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 (1930), octubre, p. 21. Pese a los intentos por rastrear la entidad tanto mediante la consulta bibliográfica como mediante la consulta con 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. El Dr. Marcelo Rougier nos sugirió que, por las características de la organización, podría haber llegado a ser miembro de la CACIP pero no figura tampoco en los listados de socios de esa entidad.

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 mercadointernistas<sup>104</sup>.

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 correspondencia informándose de las novedades y Waldemar Falcao, cuarto ministro de la cartera, fue tapa de la publicación luego de presidir la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra en 1938<sup>105</sup>. 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 bregaba 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 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.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> 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, p. 5.

<sup>105</sup> Ver: *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XV (1938), septiembre.

<sup>106</sup> En: Enrique FREIGEIRO (1940), “Debe crearse el Ministerio del Trabajo”, *Boletín del Trabajo de la República Argentina*, Año XVI, marzo, p. 16.

Al año siguiente, Freigeiro 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 alcanzado 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...<sup>107</sup>

Además de una notoria preocupación por la armonización de los intereses del capital y el trabajo, Freigeiro 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 la conveniencia de que los Departamentos Provinciales pasaran 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 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

---

<sup>107</sup> 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.

exige, sería oportuno dotar al país de leyes (...) que completarían el armamento con que debería luchar el nuevo secretario de Estado.<sup>108</sup>

Crear una nueva institución y darle herramientas legales contundentes eran ideas presentes en la etapa previa a la creación de la STyP.

De la vereda de enfrente a las entidades patronales, 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 reformista<sup>109</sup>. 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 constituyente<sup>110</sup>. 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 decenio un accionar que demostraba la organización alcanzada por el movimiento obrero y apostaba por una interpelación sostenida a los poderes públicos<sup>111</sup>.

En el *Periódico de la CGT* vale detenerse en una constante observable durante el lapso aquí considerado, que es que la actitud de la publicación hacia el desempeño del DNT oscilaba entre el escepticismo y la crítica abierta<sup>112</sup>. Como hemos señalado más

---

<sup>108</sup> En: *ibídem*, p. 21.

<sup>109</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, p. 30.

<sup>110</sup> Ver: Miguel MURMIS y Juan Carlos PORTANTIERO (2011), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 141.

<sup>111</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, cap. 2 y Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), *op. cit.* y (1984), *op. cit.*

<sup>112</sup> 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

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 operaba 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 civil<sup>113</sup>.

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 automática por parte del Estado, se trataba de un ajuste pragmático de la actitud gubernamental ante el avance del sindicalismo y no de una reformulación de los fundamentos de la política social<sup>114</sup>. 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 (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 requiere.”<sup>115</sup>

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:

---

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° 223, 29/07/1938, pp. 1-2. Para seguir esta lucha sectorial en detalle, ver: Joel HOROWITZ (2004), *op. cit.*, cap. 6.

<sup>113</sup> Ver: *supra* pp. 53-54.

<sup>114</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 42-44.

<sup>115</sup> En: “Entrevista con el Presidente del Departamento Nacional del Trabajo”, *Periódico de la CGT*, n° 224, 5/08/1938, p. 6

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...<sup>116</sup>

De este modo, 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 dar paridad a las partes y transformar el reclamo en blanco de la represión policial.

Si inicialmente la labor del DNT aparece bien conceptualizada en el órgano de la CGT, conforme la resistencia patronal ante la autoridad pública se robustece, esta imagen se 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 enumeración de casos de no cooperación empresaria termina derivando 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:

---

<sup>116</sup> 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 reguladoras de las condiciones del trabajo. Ver: “Cultivo patronal de la huelga”, *Periódico de la CGT*, n° 231, 23/09/1938, p. 1.

*¿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, reagravando con ello la incapacidad funcional de la oficina.*<sup>117</sup>

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 a quien era por entonces su presidente, Emilio Pellet Lastra<sup>118</sup>.

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 evento<sup>119</sup>. 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

---

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> Ver: “Una repartición que retrocede”, *Periódico de la CGT*, n° 254, 3/03/1939, p. 1.

<sup>119</sup> 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: “¿Habrá 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.

contralor laboral, entre otras cuestiones<sup>120</sup>. Era un modo distinto de solicitar la jerarquización del área de Trabajo en el Estado, formulándola a partir de la enunciación de los medios necesarios para hacerla realidad, en lugar de pedir un Ministerio de Trabajo 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 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 las leyes del trabajo. Se 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 Estado”<sup>121</sup>. Según el diputado, 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...”<sup>122</sup> El concepto negativo volcado antes 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 real. Para los empresarios de mayor peso, su falta de autoridad ejecutiva la tornaba una dependencia relativamente poco importante y eludible. La UIA y la CACIP, de hecho, no se avienen 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 y económicos en general pueden alcanzar un status similar y coordinado en el organigrama del Estado. No es casual que en las

---

<sup>120</sup> “Extensión y cumplimiento de la legislación del trabajo”, *Periódico de la CGT*, n° 277, 18/08/1939, p. 5.

<sup>121</sup> 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.

<sup>122</sup> 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.

publicaciones de ambas grandes corporaciones, las menciones puntuales sobre sus relaciones con el DNT sean magras. Es dable pensar que esto quiere decir que les molestaba más bien poco en la vida cotidiana. 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 era un actor a tener en cuenta, pero que 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 la existencia de un Estado que iba quedando falto de reacción 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<sup>123</sup>. Inmerso en una profunda crisis de legitimidad política, este último no se reformaba a sí mismo, pese a que la relevancia de los problemas laborales venía siendo largamente señalada por actores de dentro y de fuera del aparato estatal, trascendiendo incluso las adscripciones partidarias e ideológicas.

---

<sup>123</sup> 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 dejar de presentar una postura negociadora.

## CAPÍTULO 2

### La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión: su etapa formativa

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, controversias 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 al 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 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 había podido prescindir, incluso, de la trama informal de relaciones entre sindicatos y poder público urdida por las administraciones radicales porque no precisaba refrescar su agenda para mantenerse en el poder<sup>1</sup>. 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 problemas del trabajo

---

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

en ese período tuvieron un carácter pragmático y no implicaron una reformulación de la política social<sup>2</sup>.

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 amenaza comunista real<sup>3</sup>.

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 social<sup>4</sup>. Este período tuvo una especificidad propia y ha sido considerado ampliamente en el estudio de los orígenes del peronismo, sobre todo atendiendo al modo en que una 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.

En este capítulo nos proponemos andar el camino de uno de los aspectos de esa transformación estatal y del despliegue de una nueva institucionalidad, tomando como eje el armado y la organización del área de Trabajo y Previsión. Para los años 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

---

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ver: *ibídem*, p. 31.

como por el atractivo de la figura del propio Perón. Pero poco ha sido dicho sobre los entretelones de este proceso, más allá de la mención de la participación de algunas figuras relevantes como Juan Atilio Bramuglia o José Figuerola. En las páginas subsiguientes, consideraremos a la STyP en su etapa formativa, entre 1943 y 1946, para analizar la organización inicial del área, sus primeros pasos y articular algunas reflexiones sobre el personal pasible de ser identificado y rastreado durante este período.

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 de un modo más contundente se inventó a sí mismo y recogió la crema de un postre cuyos ingredientes habían sido -en buena medida- pensados por otros. Eso resultó de la llegada de Perón al DNT en octubre de 1943, cuando se dispuso a motorizar la creación de la STyP, después de casi cuatro décadas de funcionamiento del organismo que había visto la luz en 1907.

En el período que abordamos aquí, 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 estatal. El Estado, al asumir nuevos papeles, debe ser capaz también de corregir los problemas producidos por la misma innovación, que encierran desajustes con otras áreas, nuevas o preexistentes, superposiciones y conflictos internos<sup>5</sup>. El armado de la institución no se hizo de una sola vez. El decreto de su creación fue apenas un punto de partida y el organigrama 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, a partir de 1946, irían a ocupar distintos lugares en la estructura gubernamental -de mayor y menor visibilidad, dentro y fuera de la STyP-. Personajes más conocidos como Domingo Mercante, Juan Atilio Bramuglia, José Figuerola, Armando Spinelli, Ángel Borlenghi, pero también otros menos renombrados, como Eduardo Stafforini, Ramón Cárcano, Juan Raúl Pichetto, Hugo Mercante, entre

---

<sup>5</sup> Ver: *ibíd.*, p. 133.

otros, recorrieron los pasillos de la Secretaría ofreciendo un enorme capital de conocimiento y contactos, aunque no todos ocuparon cargos. Esto debe ponernos en alerta: las más de las veces, las fuentes sólo permiten acceder a los nombres que ocupaban los puestos de primera línea 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.

## 1. Vientos de cambio en el Departamento Nacional del Trabajo

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 se encontraba en funciones desde comienzos de 1939, fue sostenido en el cargo sólo hasta un mes después del golpe. En julio se lo reemplazó por el Coronel Carlos M. Giani por decreto n° 1.629, aunque en un primer momento no hubo cambios de personal en la jefatura de las divisiones y secciones<sup>6</sup>.

Este Coronel de Infantería nacido en 1882 en la Capital Federal, había pasado a retiro en 1933<sup>7</sup>. Al designarlo, el entonces Ministro del Interior Alberto Gilbert señaló la preocupación oficial por los problemas suscitados en las relaciones entre el capital y el

---

<sup>6</sup> 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 (1943), n° 187, agosto y también año XXI (1943), n° 188, octubre, contratapas. Cabe hacer notar que Bonifacio Lastra había sido suspendido durante el mes de mayo –antes del golpe– por deslealtad a la función pública, al verter opiniones no compatibles con la declaración de estado de sitio vigente, en su calidad de orador en el Acto del 1° de Mayo organizado por la Alianza de la Juventud Nacionalista. Ver: “Fue suspendido un funcionario del Departamento del Trabajo”, *Periódico de la CGT*, n° 468, 14/05/1943, p. 3. Más tarde, en 1948, se puede apreciar su adhesión al peronismo en un curso dictado en el marco del Instituto de Política Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en que argumentaba a favor de la nueva política social del peronismo, catalogada como una ‘Tercera Revolución’, después de la revolución de la nobleza contra el rey y de la burguesía contra la nobleza. La ‘Tercera Revolución’ era, según este esquema, la de la obtención de derechos sociales, que para no ser desvirtuada debía estar imbricada con la Revolución Nacional y la Doctrina Social de la Iglesia. Ver: Bonifacio LASTRA (1948), *Ubicación de la política social argentina*, Buenos Aires, Imprenta Edmundo Sella.

<sup>7</sup> Según consta en su legajo personal: *Archivo General del Ejército (AGE)*, Legajos de la Dirección General de Personal, Legajo nro. 5.314.

trabajo y por la elevación de las condiciones de vida obreras, exigida “por un deber de solidaridad cristiana”<sup>8</sup>.

El *Boletín del Trabajo de la República Argentina* se hizo eco de la gestión de Giani, sondeando a funcionarios antiguos de la repartición, que sostenían que el militar había impreso un ritmo inusitado a la dependencia durante esos meses 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 y regulando las relaciones entre obreros y patrones con amplio sentido de la función tutelar del Estado<sup>9</sup>. Durante el breve tiempo 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 una huelga de trabajadores de frigoríficos<sup>10</sup>.

La contracara de esa publicitada agilidad era el primer decreto (n° 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 presentar los listados completos de sus socios y dirigentes ante el DNT. Este, además, estaría facultado para fiscalizar elecciones, manejar fondos e influir en algunos asuntos internos. Durante esos meses,

---

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

<sup>9</sup> 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 (1943), n° 188, octubre, pp. 18-21.

<sup>10</sup> 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 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 la patronal y los obreros, ilustrando su intención de aislar a los sindicatos comunistas y acercarse a los más inclinados a la negociación, mediante el otorgamiento de 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 Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 152-154 y 316-318.

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 por suscitar la desconfianza del movimiento obrero<sup>11</sup>.

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 estaba analizando, 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 función<sup>12</sup>. Asimismo, en julio se creó por decreto el Registro Nacional de Colocaciones para lanzar un sistema extendido de agencias públicas y gratuitas de colocación y elaborar, de este modo, un plan centralizado de coordinación de oferta y demanda laboral entre agencias públicas y privadas en todo el territorio nacional, tarea que venía intentando concretarse desde hacía décadas con suerte dispar<sup>13</sup>. Para financiar este magno plan contra el desempleo se

---

<sup>11</sup> 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.

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

<sup>13</sup> Las agencias de colocación fueron tema de debate desde su aparición en la etapa en que Argentina recibió grandes oleadas de inmigrantes a los que había que ubicar en diversos puestos de trabajo. La regulación y supervisión de las agencias que realizaban este tipo de intermediaciones de manera privada fue una de las preocupaciones del DNT desde su aparición, en vistas de los delitos en que incurrían muchos de estos agentes, falseando información sobre oportunidades laborales inexistentes y/o pidiendo adelantos por servicios que luego no llegaban a buen puerto. Con la creación del Registro Nacional de Colocaciones en 1913, se intentó avanzar en la creación de un sistema público de colocaciones pero las oficinas no alcanzaron a cubrir todo el territorio por razones jurisdiccionales y presupuestarias y tampoco se acabó con el sistema privado, aunque se incrementaron los controles. En 1933, la Ley n° 11.726 ratificó la recomendación de la OIT de abolir las agencias privadas de colocación que cobraban por sus servicios. Recién en 1949, la Ley n° 13.591 crearía la Dirección Nacional de Servicio de Empleo para organizar el servicio gratuito de colocación para los trabajadores de todo el territorio nacional, bajo cualquier categoría profesional en que revistaran. Autorizaba el funcionamiento de las agencias de colocaciones de carácter privado sin fines de lucro y prohibía el de agencias privadas con fines de lucro. Ver: Maricel BERTOLO (2008), *Estado y trabajadores en Argentina. El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907-1934*, tesis doctoral inédita, Universidad de Buenos

preveía la adjudicación de un crédito extraordinario de 100.000 pesos a favor del DNT<sup>14</sup>.

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 finalmente llevó a Juan Domingo Perón a la presidencia del DNT a fines de octubre de 1943, en un acto sencillo sin demasiada repercusión pública al que asistieron algunos militares y el personal de la agencia<sup>15</sup>.

El Coronel Perón ya venía reuniéndose con distintos sindicatos, lo que se profundizó durante sus primeros días a la cabeza del organismo. Según narra Del Campo, al día siguiente de la asunción, Perón se reunió con miembros de la CGT, la Unión Sindical Argentina y otros veintidós sindicatos, adelantándoles que ya tenía entre manos el proyecto de creación de una Secretaría de Trabajo<sup>16</sup>.

Entre los contactos que Perón había iniciado con antelación con círculos obreros, 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. Así lo manifestó posteriormente el ferroviario Luis Monzalvo:

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

---

Aires, cap. 4 y Ricardo CORNAGLIA (2010), "Las agencias privadas de colocación de personal", *Revista Doctrina Laboral y Previsional*. Errepar, n° 294 (febrero), p. 114 y ss.

<sup>14</sup> Ver: "Trabajo y Trabajadores: Registro Nacional de Colocación", *Boletín del Museo Social Argentino*, Año XXXI (1943) Entregas 257-258 (noviembre-diciembre), pp. 345-349.

<sup>15</sup> Es conocido el testimonio de Domingo Mercante citado por Hugo del Campo en que cuenta que para lograr el nombramiento de Perón al frente del DNT y el suyo en la intervención ferroviaria, dada la desconfianza del círculo del General Ramírez, había sido necesario solicitar precisamente lo inverso a lo que se ambicionaba. Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, p. 190. Ver también "Designóse Presidente del Departamento del Trabajo al Coronel Perón", *La Prensa*, 28/10/1943, p. 8.

<sup>16</sup> En: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, pp. 192-193.

es totalmente inoperante no le queda al sindicalismo otro recurso que someterse a lo político...<sup>17</sup>

En el caso de este primer contacto entre los ferroviarios y Perón, el argumento de que Interior era un ministerio “político” tenía que ver con su responsabilidad en cuestiones de orden interno y asuntos electorales. En vinculación con ello, aunque el DNT tuviera 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 de manera autónoma, podía fácilmente ser leída en esta clave. Por otra parte, la vigencia del decreto n° 2.669 prohibía expresamente cualquier actuación política a las asociaciones profesionales por lo que Monzalvo y sus compañeros se habían presentado ante Perón 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 en el DNT fue, de hecho, la suspensión del controversial decreto.

Simultáneamente, apenas designado, el nuevo Director se entrevistaba también con delegaciones de industriales que querían entrar en contacto con él y que miraban con beneplácito -al menos provisoriamente- su conocimiento de las cuestiones que generaban roces entre el capital y el trabajo. Los empresarios escuchaban optimistas las promesas de Perón de no tomar medidas precipitadas. Así lo expresaba *Argentina Fabril*, el órgano de la UIA, al reseñar la visita que realizaron a Perón en octubre de 1943, los empresarios locales Luis Colombo, Aquiles Merlini, Miguel Campomar, José Oriani y Roberto Botting<sup>18</sup>.

En el transcurso de una visita diplomática a Chile realizada con otros miembros del gobierno militar, Perón anticipaba a través del diario *El Mercurio*:

...doy importancia trascendental al Departamento Nacional del Trabajo, que he tomado a mi cargo y estimo que debe ser organizado como ministerio, lo que se hará tan pronto como sea posible. Por ahora, (...), he impartido al Departamento una organización que corresponde a las finalidades mismas que

---

<sup>17</sup> En: Luis MONZALVO (1975), *Testigo de la primera hora del peronismo*, Buenos Aires, Pleamar, p. 66.

<sup>18</sup> “Una delegación de industriales visitó al nuevo presidente del Departamento Nacional del Trabajo, Coronel Perón”, *Argentina Fabril*, Año LVI, (1943) n° 899, noviembre, p. 15.

se persiguen para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, sin que se tolere que prospere ningún conflicto de orden social.<sup>19</sup>

A fines de noviembre, la jerarquización del DNT marchaba a todo vapor. Se abandonaron las oficinas de Victoria al 600 –hoy Hipólito Yrigoyen- y se trasladaron recursos y personal al edificio del Concejo Deliberante, lugar que se transformaría a posteriori en ícono del área de Trabajo y Previsión<sup>20</sup>. Contar con un espacio físico más amplio, cómodo y con mayor visibilidad también era condición de posibilidad para poder plasmar una estructura más compleja y ubicar en funciones a una mayor cantidad de empleados.

También por estos días Perón devolvió gentilezas a la UIA, llevando a Luis Augusto Rego Monteiro, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Río de Janeiro e importante funcionario de Trabajo de Brasil, a conocer la sede de la central industrial. Rego Monteiro había sido uno de los procuradores a cargo de la preparación de la Consolidación de las Leyes del Trabajo del país vecino, en la que había trabajado junto con juristas reconocidos como José Segadas Vianna, Dorval Lacerda y Arnaldo Sússekind. Más precisamente, Monteiro había estado al frente de la comisión que se ocupó del ordenamiento de las leyes laborales, por encargo de Alexandre Marcondes Filho, por entonces Ministro de Trabajo de Getulio Vargas. De hecho, después de varios meses de presentación de proyectos y modificaciones, la Consolidación acababa de comenzar a regir<sup>21</sup>. La presencia de un funcionario del varguismo no debería considerarse un elemento fortuito en un contexto en que se estaban ultimando planes y cuestiones formales para el alumbramiento de una nueva repartición estatal laboral en la Argentina. Aunque no podamos precisar en qué aspectos, cabe suponer que se trataba de una visita que además de promocionar la novedad legal brasileña, podía ofrecer

---

<sup>19</sup> En: “Publicáronse en Chile juicios del General Ramírez y del Coronel Perón”, *La Prensa*, 12/11/1943, p. 6.

<sup>20</sup> Ver: “El Departamento del Trabajo trasladará mañana sus oficinas”, *La Prensa*, 25/11/1943, p. 8.

<sup>21</sup> Ver: Magda BARROS BIAVASCHI (2005), *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930/1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*, Tesis doctoral Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, p. 133.

asesoramiento en la carrera contra el tiempo que se estaba librando para armar la futura Secretaría<sup>22</sup>.

Durante el evento en la UIA, el presidente Luis Colombo recordó la postura de la corporación industrial a favor de un Código de Trabajo para poner coto a la sanción de leyes sociales descoordinadas, votadas con propósitos “electoralistas”, y elogió, de paso, la Consolidación de las Leyes del Trabajo brasileña. Señaló además que el federalismo de la Argentina provocaba anomalías en la legislación social, generando contradicciones permanentes entre Nación, provincias y municipios en cuanto a marcos legales y reglamentaciones. Probablemente, Colombo esperaba que, siendo sus interlocutores militares, los propósitos electorales estuvieran fuera de juego. Perón le retribuyó diciendo que esperaba contarlo como su mano derecha en el DNT y saludando las acciones autónomas que los industriales habían ido tomando a través de los años para mejorar las condiciones en los lugares de trabajo, suplantando una tarea que, sin duda, era imperioso que el Estado asumiera<sup>23</sup>. Esa hora había llegado. Estas primeras rosas que se habían arrojado Perón y los empresarios, pronto mostrarían sus espinas.

## **2. La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión**

En los primeros treinta días de Juan Domingo Perón en el DNT, se habían dispuesto las energías para la creación de la STyP. Después de décadas de procurar infructuosamente la ampliación del área a partir de una ley, la STyP nacería por decreto tal como había nacido el DNT, lo cual habla del peso que puede tener el Poder Ejecutivo para motorizar reformas en el Estado. En la redacción de este instrumento legal fueron centrales los aportes de José Francisco Figuerola y Juan Atilio Bramuglia<sup>24</sup>. El primero, un catalán ex funcionario de Primo de Rivera incorporado a las filas de los estadísticos del DNT

---

<sup>22</sup> Las actividades del Dr. Rego Monteiro incluyeron el dictado de una conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en que fue presentado por Alejandro Unsain en calidad de director del Instituto de Política Económica de esa institución. Ver: “Disertará hoy en la Facultad de Ciencias Económicas el Dr. Luis A. Rego Monteiro”, *La Prensa*, 7 de diciembre de 1943, p. 11.

<sup>23</sup> “Alcanzó brillantes contornos la visita a nuestra institución del Director del Departamento Nacional del Trabajo del Brasil”, *Argentina Fabril*, Año LVI (1943), n° 900, diciembre, pp. 3-5.

<sup>24</sup> Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, p. 194, Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, p. 74.

durante la gestión de Eduardo Maglione a comienzos de los treinta, con quien compartió la edición de la *Revista de Derecho Social*<sup>25</sup>. 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 CGT<sup>26</sup>. Según testimonio de Juan Rodríguez, de la UF:

Ahí rompimos el Departamento de Trabajo y creamos Trabajo y Previsión, cuyo decreto lo elaboró el doctor Atilio Bramuglia. (...) Creada por nosotros, es decir, inspirada por nosotros e inclusive creada, porque Bramuglia, que era el asesor legal nuestro, hizo el decreto; ahí mismo lo hizo, con cincuenta empleados en la Casa de Gobierno, con taquígrafos y todo...<sup>27</sup>

Fueron dos especialistas, entonces, 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 corporativista<sup>28</sup>; 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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 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 de Raanan REIN (2006), *op. cit.*

<sup>27</sup> En: Entrevista con Juan Rodríguez, Proyecto de Historia Oral del Instituto Di Tella, p. 46. Citado por Raanan REIN (2013), “Juan Atilio Bramuglia. El heredero que nunca fue”, en Raanan REIN y Claudio PANELLA (comps.), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/EDUNTREF, pp. 51-76.

<sup>28</sup> 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, al mantener una coherencia organizativa a través del tiempo, se revelan decisivos para diseñar respuestas estatales en épocas de crisis<sup>29</sup>. Pero también otros saberes forjados por fuera del Estado se mostraron productivos para el armado de la STyP. A través del capital de conocimiento de Figuerola y Bramuglia, Estado y movimiento obrero se daban un simbólico apretón de manos.

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<sup>30</sup>. Ante 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 en Argentina para torcer el rumbo y hacer realidad un cambio largamente anhelado en el área laboral.

Así, el decreto n° 15.074 del 27 de noviembre de 1943 creó finalmente la STyP, determinando su organización y orientación general. En lo inmediato, su aparición se difundió sin bombos ni platillos: *La Prensa*, por caso, le dedicó apenas un recuadro de quince líneas al anuncio del decreto<sup>31</sup>. Días más tarde, con el conocimiento del texto, se amplió algo más la información. Mediante ese instrumento, la intervención estatal en el mundo del trabajo salía del seno del Ministerio del Interior y, vía el reagrupamiento y fortalecimiento de distintas funciones en una nueva entidad, pasaba a depender directamente de la Presidencia de la Nación. La STyP absorbió 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

---

<sup>29</sup> Ver: Theda SKOCPOL (1985), *op. cit.*, p. 9.

<sup>30</sup> Ver: Daniel RODGERS (1998), *Atlantic Crossings: social politics in a progressive age*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, cap. 10.

<sup>31</sup> Ver: “Creó el gobierno la Secretaría del Trabajo y Previsión”, *La Prensa*, 30/11/1943, p. 8.

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. Todas las funciones de conciliación y arbitraje y de policía del trabajo e inspección, descentralizadas hasta entonces en distintas reparticiones, pasaron a integrar las atribuciones de la STyP. Las cajas jubilatarias y las de Maternidad y Ahorro Postal, también quedaron bajo su control como base de la articulación previsional, incluidas aquellas administradas por las provincias. Los recursos y el personal de estas entidades quedaban comprendidos en la absorción<sup>32</sup>.

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 del nivel provincial 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 Fe<sup>33</sup>. 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 función<sup>34</sup>. Otras figuras interesantes que colaboraron en estos territorios, 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 STyP<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Decreto reproducido íntegramente en *REA*, Año XXVI, n° 306 (diciembre 1943), pp. 469-472.

<sup>33</sup> 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 (1944), n° 3, julio/agosto/septiembre, 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 (1944), n° 4, octubre/noviembre/diciembre, pp. 1477-1478.

<sup>34</sup> 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 (1944), n° 3, julio/agosto/septiembre, pp. 977-978.

<sup>35</sup> 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

La primera versión de la organización de la STyP era simple: una estructura de siete direcciones generales, tres de ellas de apoyo al desempeño interno de las funciones de la STyP – incluida una de Estadística - y una asesoría legal<sup>36</sup> (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.

El 2 de diciembre de 1943, el presidente General Pedro Ramírez ponía personalmente en posesión del cargo a Perón. Entre los asistentes al acto en el edificio del Concejo Deliberante, además de funcionarios civiles y militares de distinto rango del gobierno militar y representantes de algunos sindicatos se encontraba, nuevamente, el brasileño Rego Monteiro. En su discurso, Ramírez refirió que la Secretaría venía no sólo a hacerse cargo de la elevación de los trabajadores de todas las escalas sociales sino que era también un aspecto central de la obra que había impulsado el movimiento del 4 de junio. Resaltaba, además, la noción de que existía un consenso extendido en la opinión pública en torno a la necesidad de contar con un organismo como el que se estaba creando y que se nutriría de la experiencia de organismos extranjeros similares tanto como de la que se había acumulado en el país<sup>37</sup>. Declaraciones de otros sectores, algunas más inmediatas, otras más tardías, corroboran este diagnóstico, otorgándole el visto bueno a la repartición. La UIA por ejemplo, manifestó rápidamente a través de su órgano:

Con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, las funciones del Estado en cuanto se relaciona con ambos aspectos, cobran especial relieve, que responde a una particular preocupación gubernativa en tales sentidos. Además, se opera una transformación administrativa trascendente, ya que de una simple

---

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.

<sup>36</sup> Ver: Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, p. 110.

<sup>37</sup> Ver: “Púsose en posesión de su cargo al Secretario de Trabajo y Previsión”, *La Prensa*, 3/12/1943, p. 9.

dependencia del ministerio del Interior, la intervención del Estado en la vida activa del trabajo se amplía hasta alcanzar una estructura cuyas proyecciones le dan la equivalencia de un ministerio.<sup>38</sup>

Algunos meses después, la publicación *Clínica del Trabajo*, que desde 1940 reunía a numerosos abogados y médicos dedicados al estudio del mejoramiento de las condiciones laborales en la Argentina, también dedicó un saludo especial a la iniciativa, concediéndose un tiempo prudencial para testear su desempeño:

Será difícil exagerar la importancia del decreto del Poder Ejecutivo que crea la Secretaría de Trabajo y Previsión. Con decir que llena una vieja necesidad nacional se deja constancia de que el Gobierno ha sabido auscultar un estado de ánimo y lo ha satisfecho cumplidamente.

Desde estas columnas se ha expresado más de una vez el atraso en que al respecto nos hallábamos, pues el desarrollo industrial del país venía reclamando de tiempo atrás la creación de un organismo capaz de encauzar los múltiples problemas que a diario plantea la divergencia de intereses inmediatos entre el capital y el trabajo. Sabido es, en efecto, que aquel suele inclinarse a una excesiva severidad en cuanto a condiciones de labor, y resiste con tenacidad la concesión de mejoras en los salarios; por su parte, el trabajo, (...), confunde sus petitorios con los de fuerzas heterogéneas. Corresponde, pues, que el Estado, haciendo a un lado el archivado dejar hacer, intervenga como poder regulador...<sup>39</sup>

Y en el número siguiente:

...vino a llenar una necesidad de antiguo sentida en nuestro medio pues el extinto Departamento Nacional del Trabajo estaba muy lejos de desempeñar la misión que correspondía al Estado moderno en las relaciones de capital y

---

<sup>38</sup> En: “El Secretario de Trabajo y Previsión, Coronel Perón, fue puesto en posesión del cargo por el Presidente de la República”, *Argentina Fabril*, Año LVI (1943), n° 900, diciembre, p. 39.

<sup>39</sup> En: “Un buen acto de gobierno. La Secretaría de Trabajo y Previsión”, *Clínica del Trabajo. Higiene, asistencia social, legislación para estudiosos de los problemas del trabajo*, Año IV (1944), abril-mayo, p. 5.

trabajo así como en todo lo relacionado con los graves y complejos problemas sociales del presente.<sup>40</sup>

Aunque para todos resultaba evidente que la expansión estatal significaba un paso hacia adelante, lo hacía dejando abierto un camino de deliberada flexibilidad para ir operando sobre la marcha, estilo que marcaría los sucesivos reordenamientos de la STyP y del Estado peronista en general. En esa sintonía, y ahora sí procurando impulsar una mayor difusión de la novedad que implicaba la creación de la STyP, Perón explicaba por la Red Argentina de Radiodifusión en 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.<sup>41</sup>

La brújula para determinar el rumbo era clara: “El tiempo, las circunstancias y la conducta de cada cual, nos indicarán el momento y el rumbo de las determinaciones.”<sup>42</sup> Siguiendo a Theda Skocpol, 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 central en el itinerario seguido por el área de Trabajo y Previsión durante el peronismo<sup>43</sup>. De hecho, en el transcurso de estos primeros años, el contraste que se iría comprobando entre el comportamiento de los patrones y el de una parte del movimiento obrero organizado, terminaría -mediante un proceso contingente y sin final anunciado, ya reconstruido en invalorable trabajos- inclinando la balanza en favor de estos últimos.

---

<sup>40</sup> En: “El Consejo Nacional de Previsión Social”, *Clínica del Trabajo. Higiene, asistencia social...*, Año IV (1944), julio-agosto, p. 7.

<sup>41</sup> 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 (1947), N° 42, agosto, p. 101.

<sup>42</sup> En: *ibídem*.

<sup>43</sup> Ver: Theda SKOCPOL (1985), *op. cit.*, p. 3.

### 3. La Secretaría en marcha

Asomada a la vida pública, la STyP echó a andar y la prensa comenzó lentamente a hacerse eco de sus gestiones. Durante las primeras semanas, Perón asistió en persona a algunas de las inspecciones realizadas en los lugares de trabajo para controlar las condiciones de seguridad e higiene, como fue el caso de la visita al Mercado de Papas a raíz de una denuncia de los trabajadores contra los dueños del establecimiento, que desembocó en la intervención del Ministerio de Agricultura<sup>44</sup>. También durante esos primeros días se reorganizaron de inmediato los circuitos para llevar adelante trámites por accidentes del trabajo, dado que existían millares de expedientes atrasados en la sección que se ocupaba de esos temas en el seno del DNT<sup>45</sup>.

Sin embargo, la STyP tuvo un inesperado bautismo de fuego de la mano del terremoto de San Juan, ocurrido el 15 de enero de 1944. Esta fue la primera acción centralizada de envergadura que la tuvo como protagonista. Significó una alta exposición mediática para el Coronel Perón, sobre todo a partir de la coordinación de la campaña de ayuda lanzada por cadena nacional de radiodifusión al día siguiente de la catástrofe. Tanto los múltiples eventos organizados como el envío de trenes de ayuda a la zona, fueron una oportunidad inmejorable para hacer rodar el nombre de la STyP en afiches, volantes, carteles y notas periodísticas, haciendo visible además la decisión gubernamental de desplazar del centro de la escena a las organizaciones de beneficencia y otras asociaciones civiles. Esta vez sería el Estado, a través de distintas dependencias, el único encargado de digitar, planear, decidir y ejecutar tanto las acciones de socorro inmediato como las de reconstrucción de la ciudad.

Como ha señalado Mark Healey, durante los meses en que los líderes sindicales se mantuvieron a una distancia prudencial de Perón, fueron las medidas tomadas en torno al desastre en la provincia cuyana las que sirvieron para difundir la existencia de la nueva repartición entre un público más amplio y dar prueba del potencial de su accionar, aprovechando la movilización masiva de la población detrás de la causa

---

<sup>44</sup> Ver: “Inspeccionó ayer el Mercado de Papas el Secretario de Trabajo”, *La Prensa*, 15/12/1943, p. 11.

<sup>45</sup> Ver: “Fue reorganizado el Servicio para los Accidentes de Trabajo”, *La Prensa*, 28/12/1943, p. 8.

solidaria. Como aditamento, lo acaecido en San Juan terminó sirviendo para continuar horadando la posición de la fracción de Ramírez dentro del gobierno militar<sup>46</sup>.

Allende el duro trance que motorizó la presentación en sociedad de la repartición, puertas adentro los dilemas organizativos continuaron. A lo largo de esta etapa iniciática, se estipuló que los nombramientos nuevos tendrían carácter interino y que en lo sucesivo el personal administrativo debería acceder a sus puestos por concurso, mientras que el técnico debería atravesar una oposición a partir de una serie de ejercicios teóricos y prácticos a ser diseñados en el futuro. En el decreto de creación n° 15.074 también se había anunciado la creación de escuelas sociales que tendrían el deber de formar y capacitar a los empleados de la Secretaría<sup>47</sup>. Lo cierto es que durante este lapso debieron reformularse los criterios de compatibilidad de cargos públicos en virtud de la fluidez con que se designaban “personas poseedoras de conocimientos especializados en la materia, y a la vez, práctica administrativa”<sup>48</sup> en distintos espacios estatales simultáneos. Sin ir más lejos, en estas páginas veremos varios casos de personas que asumieron funciones en paralelo o que se deslizaron rápidamente de unos a otros sectores de la función pública, dentro y fuera del área de Trabajo y Previsión, empezando por el propio Perón: 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 Edelmiro 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, además, su gravitación sobre el estratégico Consejo Nacional de Posguerra (CNP)<sup>49</sup>.

Bajo estas condiciones vertiginosas, el organigrama fue creciendo y modificándose al ritmo de las necesidades y de los acontecimientos políticos, motivando una alta rotación en el personal y provocando el engrosamiento de los recursos estatales destinados a la

---

<sup>46</sup> Ver: Mark HEALEY (2012), *El peronismo entre las ruinas. El terremoto y la reconstrucción de San Juan*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 85-89. Ver también: Pablo BUCHBINDER (2014), “Los cambios en la política social argentina y el impacto del terremoto de San Juan (1944)”, *Iberoamericana*, Vol. XIV, n° 55, pp. 121-133.

<sup>47</sup> Ver: Art. 4° del Decreto n° 15.074 en *REA*, Año XXVI (1943), n° 306, diciembre, pp. 469-472.

<sup>48</sup> 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 (1944), n° 1 (número extraordinario), p. 290.

<sup>49</sup> Ver: Patricia BERROTARÁN (2003), *op. cit.*, p. 49 y Louise DOYON (2005), *op. cit.*, pp. 69-76.

agencia. Sobre este último punto, si bien las fuentes disponibles no permiten conocer datos sobre la distribución interna del presupuesto de Trabajo y Previsión, rastrear los debates de las leyes de presupuesto a lo largo de todo el período abarcado por esta tesis nos ha permitido reconstruir series tomando en cuenta el peso de la repartición previsto en el presupuesto anual para la administración central cubierto con rentas generales<sup>50</sup>. Aún a sabiendas de que los proyectos de presupuesto que se presentan en el Parlamento no representan siempre los gastos efectivos, dado que es corriente la autorización de nuevos gastos o la expansión de ciertos rubros mediante leyes especiales o bien el uso de recursos que se derivan desde otros espacios de la administración mediante distintos artilugios, es el único parámetro con que contamos que, al sostenerse a través del tiempo, posibilita evaluar la evolución del área mediante la deflactación de todos los montos según precios mayoristas de 1944 (Ver Cuadro 5 del Anexo)<sup>51</sup>.

Al crearse la institución se le autorizó un crédito extraordinario de 100.000 pesos para gastos organizativos<sup>52</sup>. Para el año 1944 ya contamos con los primeros datos presupuestarios anuales. El primer presupuesto anual de la repartición ascendió a 4.864.574 pesos moneda nacional, el segundo más bajo de los estipulados para la administración central. Pero después de ese arranque moderado, para 1945 el presupuesto destinado al área rápidamente se multiplicó por diez, ascendiendo a 50.138.719 pesos moneda nacional, considerados en valores reales. Sabemos que 15 millones estaban destinados únicamente a salarios del personal. Para el año siguiente se fijaba un monto de 44.915.905 pesos moneda nacional, de nuevo considerados en valores reales, de los cuales casi 12 millones y medio respondían a gastos de un personal compuesto por 4.549 cargos declarados (Ver Cuadro 5 del Anexo). Si tenemos en cuenta que para fines de la década del '30, la planta del DNT contaba con 44 personas<sup>53</sup>, estamos hablando de un crecimiento absolutamente exponencial del área en términos de *staff* y recursos materiales en un período de tiempo híper concentrado. El acrecentamiento observable del año 1944 al año 1945, se explica también por el fortalecimiento del grupo de Perón en la interna militar a partir de mediados de 1944,

---

<sup>50</sup> Si bien durante el gobierno militar no hubo tales debates, el debate de la Ley 12.930 para aprobar el presupuesto de 1946, arroja datos sobre los años anteriores.

<sup>51</sup> Agradecemos la ayuda brindada por el Dr. Marcelo Rougier para la organización de estos datos.

<sup>52</sup> Ver: Art. 17° del Decreto n° 15.074 en *REA*, Año XXVI (1943), n° 306, diciembre, pp. 469-472.

<sup>53</sup> Ver *supra* nota 44 del capítulo 1.

cuando la repartición logró captar las tareas de asistencia social administradas por el Ministerio del Interior, gracias a la llegada de Alberto Teisaire a ese cargo, en carácter de ministro interino. Según ha apuntado María Mercedes Prol, se puede considerar que la atracción de este frente de acción marca un jalón en la etapa de organización de la Secretaría, junto con las creaciones del Consejo Nacional de Previsión Social como base para lanzar posteriormente el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) y de los Tribunales del Trabajo<sup>54</sup>.

Durante los siguientes dos años y medio contando a partir de la fecha de creación de la STyP, fueron diseñándose 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 (n° 1.594/46) para fijar una vez más la organización y funcionamiento de la STyP<sup>55</sup>: 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 de la vida interna 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 revista de la STyP, que comenzó a editarse en la primera mitad del '44 (Ver Cuadro 2 del Anexo)<sup>56</sup>.

Las Direcciones de 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 n° 23.852/45, piedra de toque de la relación entre el gobierno y los sindicatos<sup>57</sup>.

Dentro de esta repartición, hay algo que merece una mención aparte: 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

---

<sup>54</sup> Ver: María Mercedes PROL (2012), *op. cit.*, p. 60.

<sup>55</sup> Se trató del Decreto n° 1.594 del 17 de enero de 1946. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III (1946), n° 9, enero/febrero/marzo, pp. 247-250.

<sup>56</sup> En el capítulo 7 se analizan las características de la *Revista de Trabajo y Previsión*.

<sup>57</sup> Ver capítulo 5 de esta tesis.

primer organismo oficial especializado en la mujer que había existido en el país. En realidad, la motivación detrás del impulso a este espacio era la de estudiar y ofrecer asistencia y orientación en los problemas de las mujeres, concretamente los de las mujeres trabajadoras, en la medida en que ellos tenían un 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 origen<sup>58</sup>.

De Gregorio Lavié sostenía en 1947 que la regulación del trabajo femenino había sido ineficaz en el siglo XX por no concurrir simultáneamente tres factores: una buena inspección que garantizara su cumplimiento; educación de las obreras para que pudieran corroborar su aplicación y un organismo que se dedicara exclusivamente a eso. La División se había concebido para actuar en esos frentes y mejorar las condiciones laborales y el nivel cultural de la mujer así como proteger la maternidad, procurando la defensa y protección del hogar<sup>59</sup>. También hizo suya la preocupación por la obtención del reconocimiento de los derechos políticos para las mujeres, lucha que llevaba desarrollándose casi medio siglo<sup>60</sup>. En julio de 1945, la oficina de Gregorio Lavié se

---

<sup>58</sup> Ver: Resolución n° 244 de la STyP del 14 de agosto de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1944), n° 3, julio/agosto/septiembre, pp. 962-964. Existe una vasta literatura que ha indagado las nociones de género que atravesaron la hechura e implementación de las políticas públicas del peronismo. Sólo por mencionar algunas: Carolina BARRY (2007), “El Partido Peronista Femenino: la gestación política y legal”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/12382>; Id. (2009), *Evita Capitana. El Partido Peronista Femenino, 1949-1955*, Caseros, EDUNTREF; Carolina BARRY, Karina RAMACCIOTTI y Adriana VALOBRA (2008) (eds.), *La Fundación Eva Perón y las Mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires, Biblos; Isabella COSSE (2006), *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar. 1946-1955*, Buenos Aires, FCE; Mirta Zaida LOBATO, María DAMILAKOU y Lizel TORNAY (2005), “Las reinas del trabajo bajo el peronismo” y Edda L. CRESPO (2005), “Madres, esposas, reinas... Petróleo, mujeres y nacionalismo en Comodoro Rivadavia durante los años del primer peronismo” en Mirta Zaida LOBATO (ed.), *Cuando las mujeres reinaban. Belleza, virtud y poder en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Biblos, pp. 77-120/ 143-174; María Herminia DI LISCIA y Mirta ZINK (2007), “Gestar una ciudadanía política. La incorporación de las mujeres al Estado peronista, apoyos y resistencias (1945-1955)” en María Celia BRAVO, Fernanda GIL LOZANO Y Valeria PITA (comps.), *Historias de luchas, resistencias y representaciones. Mujeres en la Argentina, Siglos XIX y XX*, Tucumán, EDUNT; María Herminia DI LISCIA, María Esther FOLCO y Andrea LLUCH (2000), *Mujeres, maternidad y peronismo*, La Pampa, Fondo Editorial Pampeano; Mirta Zaida LOBATO (2007), *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires, Edhasa, Tercera parte y Susana BIANCHI y Norma SANCHÍS (1988), *El Partido Peronista Femenino*, Buenos Aires, CEAL.

<sup>59</sup> Ver: Blanca STÁBILE (1961), *La mujer en el desarrollo nacional*, Buenos Aires, Arayú, p. 16

<sup>60</sup> Además del accionar de distintas organizaciones de mujeres, se habían presentado varios proyectos de ley en el Parlamento Nacional. Ver, entre otros: Dora BARRANCOS (2002), *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*, Buenos Aires, FCE; Marcela NARI (2004), *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*, Buenos Aires, Biblos; Silvana PALERMO (1998), “El

involucró en el tema cuando medió entre la Asociación Pro-Sufragio Femenino y el entonces Vicepresidente y Secretario de Trabajo y Previsión. La jefa de la División encabezó un acto en la Cámara de Diputados a fines de ese mes, al que asistieron miles de mujeres –muchas de ellas, trabajadoras-, para pedir la firma de un decreto-ley que reconociera el voto femenino. Allí lograron arrancar a Perón un compromiso, aunque difuso, con la causa<sup>61</sup>.

Con la aparición de esta División, la estructura institucional de la STyP parecía hacerse cargo de las especificidades que revestía el mundo del trabajo femenino. Lo que es más, incluía a una mujer en un puesto jerárquico en medio de un ambiente funcionarial que, como veremos en el siguiente apartado, era unánimemente masculino. La División alcanzó a realizar algunas encuestas y a recibir a representantes obreras que traían sus reclamos y demandas. Sin embargo, su actuación pronto se pierde en las fuentes y su nombre desaparece por completo en el período siguiente. Tampoco tenemos registro de si llegó a actuar activamente en algún otro asunto y con qué enfoque, aunque pese a lo efímero de su existencia, se la consideró el primer antecedente de la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer, creada durante el gobierno de Arturo Frondizi y dirigida por Blanca Stábile<sup>62</sup>. Sí sabemos que si bien más tarde, De Gregorio Lavié, ya alejada de la STyP, conceptuó positivamente la expansión de la negociación colectiva acaecida durante los primeros años del peronismo, reconocía que todavía quedaba mucho por hacer en términos de igualdad salarial entre los géneros<sup>63</sup>.

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

---

sufragio femenino en el Congreso Nacional: ideologías de género y ciudadanía en la Argentina”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina Dr. E. Ravignani*, 3era. Serie, n° 16 y 17; **Adriana María VALOBRA** (2008), “Feminismo, sufragismo y mujeres en los partidos políticos en la Argentina de la primera mitad del siglo XX”, *Amnis*, n° 8, disponible en: <http://amnis.revues.org/666> ; DOI: 10.4000/amnis.666; Id. (2010), *Del hogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina argentina, 1946-1955*, Buenos Aires, Prohistoria Ediciones.

<sup>61</sup>Ver: Lucila DE GREGORIO LAVIÉ (1947), *Trayectoria de la condición social de las mujeres argentinas*, Santa Fe, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Universidad Nacional del Litoral. Instituto Social. Publicación de Extensión Universitaria N° 57.

<sup>62</sup> Ver: Blanca STÁBILE (1961), *op. cit.*

<sup>63</sup> Ver: Lucila DE GREGORIO LAVIÉ (1947), *op. cit.*, pp. 14-15.

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 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, aspecto que intentó materializar desde su lugar en la STyP<sup>64</sup>. Esta labor fue luego continuada por otras figuras de la repartición<sup>65</sup>.

La última gran dirección fue la de Asistencia Social, que, como se señaló más arriba, vio la luz en la segunda mitad de 1944. De este modo, Trabajo y Previsión ganó la pulseada arrancando las tareas de asistencia social de la órbita de la muy nueva Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, que se había creado a fines de 1943, a instancias de la prolongada insistencia de los círculos especializados en la necesidad de unificar las tareas sanitarias y asistenciales<sup>66</sup>. La Dirección de Asistencia Social pasó a administrar, desde entonces, 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 Federal<sup>67</sup>. 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), llegándose a producir una suerte de deslizamiento/fusión entre su intervención y la de la STyP<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>65</sup> Ver capítulo 7 de esta tesis.

<sup>66</sup> La decisión de separar nuevamente las tareas sanitarias y asistenciales motivó la renuncia de Eugenio Galli, que había dirigido el Departamento de Higiene desde junio de 1943 y que luego quedara a cargo de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social. Sobre los debates que antecedieron a la creación de esa Dirección y su conexión con el proceso de centralización administrativa de la sanidad nacional, ver: Carolina BIERNAT (2015), "Interferencias políticas e interinstitucionales en el proyecto de centralización de la administración sanitaria nacional (1943-1945)", *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 15, disponible en: <http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAN15a11>

<sup>67</sup> Ver Resolución s/n° de la STyP del 18 de agosto de 1944, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1944), n° 3, julio/agosto/septiembre, p. 966.

<sup>68</sup> Ver: Martín STAWSKI (2009), *Asistencia social y buenos negocios: política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

En el primer aniversario de la creación de la STyP, Luis González, que presidía en ese entonces la UF, hacía un balance sobre lo realizado a lo largo de doce meses, sin perder de vista que la meta seguía siendo que la Secretaría alcanzara rango ministerial porque era lo que iba a garantizar la perdurabilidad e irreversibilidad de la agenda social y laboral en las cuestiones de gobierno:

Cuando la voz de los trabajadores tenga derecho para hacerse oír en las esferas del gobierno con la misma autoridad con que siempre se ha escuchado la de los representantes de las otras ramas de la vida económica y social de la Nación, podrá ocurrir que en esta tierra privilegiada tal vez queden menos millonarios, pero es seguro que los hombres que trabajan y que entre todos constituyen el capital humano de la patria, no sentirán con rigor la pobreza, (...), porque en el Ministerio de Trabajo se reflejará con su natural sonido el clamor de la clase obrera, (...). Para que esas razones resuenen con el viril tañido del bronce es que los trabajadores no cejaremos en nuestro esfuerzo hasta conseguir que en nuestro país quede definitivamente constituido y respaldado con nuestra fuerza el Ministerio de Trabajo.<sup>69</sup>

Todavía quedaba un largo camino por delante hasta la creación de ese organismo. A reconstruirlo se dedica parte del capítulo 3 de esta tesis.

#### **4. El Coronel tiene quien le escriba: los hombres detrás de Perón en los inicios**

En cuanto al personal de esta etapa, fueron varios los personajes que ayudaron a tejer la trama interna de la Secretaría. Armando una repartición estatal fueron conformando simultáneamente el núcleo íntimo de Perón en la gestión. Esto impulsaría a algunos de ellos a otros lugares, incluso fuera de Trabajo y Previsión, a partir de 1946. La Secretaría fue, entonces, también una plataforma de proyección de carreras políticas dentro del naciente peronismo. Por esa razón, el derrotero de algunos de los que

---

<sup>69</sup> En: “No cejaremos en nuestro esfuerzo hasta conseguir que sea elevada al rango de Ministerio la actual Secretaría de Trabajo y Previsión”, *Periódico de la CGT*, 1º/12/1944, p. 6.

conformaron este grupo ha sido 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 CNP<sup>70</sup>, 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 Postal<sup>71</sup>, debe agregarse el de Domingo Alfredo Mercante.

El recientemente ascendido teniente coronel artillero, amigo de Perón desde su paso conjunto por la Inspección de Tropas de Montaña, había puesto a prueba sus dotes negociadoras en la intervención de los gremios ferroviarios en 1943 y 1944, y pronto ocupó la Dirección General de Acción Social, más tarde Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa. Claro que no sin superposición con otras funciones dentro y fuera del área, como las de Secretario de la Vicepresidencia de la Nación, la de Director General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios y la de Consejero de la Administración Nacional de la Vivienda<sup>72</sup>. Desde esas posiciones, se transformó en el guardián de las llaves de la relación con el movimiento obrero y en la indiscutible mano derecha de Perón. Esto quedaría en evidencia durante las jornadas de Octubre de 1945, cuando ante la caída en desgracia del Coronel, lograría movilizar a varios líderes sindicales antes de ser arrestado él mismo y tener que delegar el puesto en manos del capitán Héctor Russo<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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 (1944), n° 4, octubre/noviembre/diciembre, 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.

<sup>72</sup> Ver foja de servicios elaborada en enero de 1946 ante el pedido de pase a retiro del Coronel Mercante: AGE, Legajos de la Dirección General de Personal, Legajo nro. 15.994.

<sup>73</sup> 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

Russo fue otro joven militar de la confianza de Perón. Había prestado servicios en el Regimiento 13 de Infantería en Córdoba desde 1941 y terminó siendo Oficial de órdenes de Perón en el Ministerio de Guerra en 1944. Tal vez por su conocimiento de la provincia de Córdoba, se le encomendó la intervención de esa delegación regional de la STyP y, desde allí se perfiló como director de Delegaciones Regionales. En los días decisivos de Octubre del '45, sus contactos con los delegados regionales fueron claves para poner a todo el país al tanto y en vilo respecto de lo que estaba aconteciendo en Buenos Aires con la detención de Perón y la movilización incipiente de las masas obreras. En enero de 1946, antes de las elecciones que llevarían a Perón a la Presidencia, ocuparía interinamente el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, en reemplazo de Mercante, que había asumido tras la crisis de Octubre de 1945<sup>74</sup>. En marzo de 1946, Russo pidió la baja en el Ejército para poder dedicarse exclusivamente a la función pública en calidad de “simple ciudadano”, según indicaba el *Periódico de la CGT*. Como se verá en el capítulo 4, era uno de los candidatos posibles para dirigir la STyP ante la asunción de Perón como Presidente de la Nación, por lo que es factible que su baja se debiera a la expectativa firme de ser ratificado en el cargo<sup>75</sup>.

Había todavía otros nombres procedentes de los círculos castrenses conformando el riñón de Perón en la Secretaría. El Mayor retirado Fernando Estrada fue designado presidente de la Cámara de Alquileres apenas creada la repartición y subsecretario de Trabajo y Previsión a comienzos de 1944<sup>76</sup>. También se contó en este grupo al Capitán médico Miguel Ángel Mazza, egresado de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires como médico cirujano en 1933 e incorporado al Ejército al año siguiente. Mazza había conocido a Perón mientras ambos prestaban servicio en Mendoza y había colaborado en las tareas de auxilio sanitario por el terremoto de San Juan en distintas

---

octubre, ver la reconstrucción realizada en: Félix LUNA (1984), *El 45*, Buenos Aires, Hyspamérica, cap. 3.

<sup>74</sup> Mercante quería abocarse a la definición de su lugar en las candidaturas y a la campaña electoral, camino que lo llevaría finalmente a la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Ver: Claudio PANELLA (2013), “Domingo A. Mercante. Ascenso y caída del ‘corazón de Perón’”, en Raanan REIN y Claudio PANELLA (comps.), *op. cit.*, pp. 215-242.

<sup>75</sup> En diciembre de 1946 pidió la reincorporación al Ejército para solicitar el pase a retiro muy rápidamente, en 1947. Falleció en 1969. Ver: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, pp. 279-280; Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, pp. 142-148; AGE, Legajos de la Dirección General de Personal, Legajo nro. 14.946 y “Se extiende a todos los trabajadores la acción de la Secretaría de Trabajo y Previsión”, *Periódico de la CGT*, n° 547, 1/05/1946, pp. 13-14.

<sup>76</sup> Ver: AGE, Legajos de la Dirección General de Personal, Legajo nro.4.303.

misiones entre enero y marzo de 1944. Perón pronto lo incorporó al servicio sanitario del Ministerio de Guerra. En su foja de servicios, además, figura desde el primer semestre de 1944 como adscripto de la STyP, en la que fue designado Director General de Asistencia Social al crearse el sector, pasando a ocupar un puesto clave. Su ascenso a otros lugares de relevancia continuó: en enero de 1945 se lo designó para integrar el Consejo Supremo de la Cruz Roja Argentina y ya como Mayor, llegó a ser Jefe del Servicio de Sanidad de la Secretaría del Ministerio de Guerra en 1946. Sin embargo, en rigor de verdad, Mazza pasó a la posteridad por haber sido el que logró realizar una revisión médica a Perón durante su reclusión en la Isla Martín García y así, fraguar la famosa prueba de su afección pulmonar para sugerir el traslado al Hospital Militar de la Capital Federal, contingencia que resultó decisiva en la concatenación de los sucesos de Octubre de 1945<sup>77</sup>.

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 Laboral<sup>78</sup>. 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 presidía<sup>79</sup>, lo catapultó rápidamente a la

---

<sup>77</sup> Ver: AGE, Legajos de la Dirección General de Personal, Legajo nro. 18.104. Consultar también su designación como director general de Asistencia Social en la Resolución de creación de esa Dirección, referida en nota 67 y también: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, pp. 299-300. Desde 1952, fue presidente de la Cruz Roja.

<sup>78</sup> Ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*, p. 70.

<sup>79</sup> 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 Manuel 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 Trabajo<sup>80</sup>. No obstante, a mediados de 1944, esta última ya estaba en manos de otro abogado, el Dr. Juan Carlos Brusca, del que no hemos podido ubicar dato alguno. 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. También se lo ha señalado como el *alma máter* de la redacción del Estatuto del Peón<sup>81</sup>.

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 Civiles<sup>82</sup>. Perón lo colocó a mediados de 1944 al frente del Consejo Nacional de Previsión Social que, integrado por los interventores de las cajas de jubilación creadas por leyes nacionales, debía estudiar la manera más conveniente de estructurar el INPS. Seguramente, la valiosa y diversificada experiencia de Cárcano lo perfiló como una figura fuerte para liderar este proceso, aunque sin prescindir del asesoramiento de numerosos médicos, contadores y abogados, que conformaron una Cámara Asesora técnicamente calificada. Al crearse el INPS a fines

---

<sup>80</sup> Ver Decreto n° 17.469 del 23 de diciembre de 1943, con el nombramiento de Spinelli en: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1944), n° 1, (número extraordinario), p. 289.

<sup>81</sup> Ver: Adrián 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. En relación con lo aportado por estos autores, durante el apogeo del primer gobierno de Perón, en un artículo publicado en 1948 en los *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata*, “Trazos de economía nueva”, tomo XVI, vol. II, pp. 1119-1186, Spinelli argumentaba sobre el divorcio entre la teoría económica y la realidad económica contemporánea. En algunos pasajes rememora su etapa de colaboración con el gobierno de 1943-1946, haciendo especial mención a cómo se concibieron las medidas para intervenir en el mundo del trabajo rural desde la STyP, aspecto con el que había estado especialmente involucrado. Spinelli murió en diciembre de 1955, a los 55 años, en una escena de lo más paradójica: lo asesinó un peón de obra que le reclamaba el pago de unos haberes adeudados por trabajos realizados en un terreno que el abogado tenía en Brandsen. Ver: “Un conocido abogado fue muerto alevosamente en Cnel. Brandsen”, *El Día*, 26/12/1955. Agradecemos a Andrés Stagnaro por acercarnos esta información.

<sup>82</sup> 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.

del mismo año, fue también Cárcano el elegido para presidirlo e iniciar la tarea de unificación administrativa y procedimental de las cajas de jubilación existentes<sup>83</sup>.

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 empleado del DNT, es un caso interesante para contraponer al de Figuerola y Spinelli porque, como ellos, había trabajado en una agencia laboral del Estado, pero había adquirido cierta proyección internacional. Pichetto egresó de la carrera de abogacía de la Universidad de Buenos Aires en 1941 a los 32 años y pronto llegó a ser miembro de sección de la OIT en Ginebra y a dirigir las publicaciones en castellano de esa organización<sup>84</sup>. Esas tareas le permitieron interiorizarse en la organización de las instituciones encargadas de los problemas sociales de países como Canadá, Estados Unidos, México, Bolivia y Perú, conocimientos que seguramente fueron valiosos en la etapa formativa de la STyP<sup>85</sup>. En la novel institución, fue nada menos que el primer Jefe de Delegaciones Regionales, cuando todavía no era más que una División que tenía toda su labor de construcción por delante<sup>86</sup>. 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

---

<sup>83</sup> 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. Ver también: “Funciones del Consejo Nacional de Previsión Social y de la Cámara Asesora”, *Clinica del Trabajo. Higiene, asistencia social...*, Año IV (1944), julio-agosto, pp. 8-10.

<sup>84</sup> Ver: *Museo y Archivo Histórico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Legajo personal de Juan Raúl Pichetto nro. 295.

<sup>85</sup> 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°.

<sup>86</sup> 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. Ese mismo año, el puesto recayó en Héctor Russo, como se señaló más arriba.

preparar planes para la posguerra<sup>87</sup>. De este modo, además de las funciones formales que ejerció dentro de la STyP, ofició de publicista y divulgador experto de su obra. También sería uno de los encargados de mantener aceiteada la relación con la OIT, actuando como asesor gubernamental de las comitivas que asistieron a las Conferencias Internacionales del Trabajo en varias oportunidades, función en la que se afirmaría tiempo más tarde<sup>88</sup>.

Eduardo Stafforini, otro egresado de la Universidad de Buenos Aires, había sido un abogado cercano a los círculos del General Justo y también había actuado en el DNT<sup>89</sup>. Probablemente conociera a Bramuglia de su paso por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile, en septiembre de 1942, durante la que actuó como asesor de la Delegación Gubernamental<sup>90</sup>. En la STyP fue puesto prontamente al frente de la División Asesoría Jurídica, que funcionaba dentro de la Dirección General del Trabajo. Se lo ha señalado como el creador del término “justicialismo”, rótulo que condensaría el cúmulo de ideas dispersas en torno a la justicia social y el equilibrio entre los derechos individuales y colectivos, nudo del, por entonces, inminente peronismo<sup>91</sup>. 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 STyP<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Ver: Juan Raúl PICHETTO (1944), *Síntesis de nuestra legislación social*, Buenos Aires, Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

<sup>88</sup> 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 (1945), n° 7-8, julio-diciembre, p. 790-791. Pichetto terminaría su doctorado en Derecho y Ciencias Sociales en 1956, ya derrocado Perón, habiendo realizado cursos en el Instituto de Derecho Social de la Universidad de Buenos Aires y presentando su tesis “Derecho laboral internacional para las gentes de mar”. Ver: *Museo y Archivo Histórico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Legajo personal de Juan Raúl Pichetto nro. 295-1927.

<sup>89</sup> Ver: Norberto GALASSO (2005), *Perón: formación, ascenso y caída, 1893-1955. Tomo I*, Buenos Aires, Colihue, p. 181. Stafforini ingresó a la carrera el mismo año que Pichetto, 1927. No obstante, obtuvo su grado mucho más rápidamente, egresando en 1933. Ver: *Museo y Archivo Histórico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Legajo personal de Eduardo Raúl Stafforini nro. 343-1927.

<sup>90</sup> Consta en su legajo personal: *Museo y Archivo Histórico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Legajo personal de Eduardo Raúl Stafforini nro. 343-1927.

<sup>91</sup> Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, p. 111.

<sup>92</sup> En mayo de 1944, Perón asigna esta tarea a la División de Asesoría Jurídica, quien eleva su informe casi dos meses más tarde. Ver: (1944) *Justicia del Trabajo: organización, competencia y procedimiento*, Secretaría de Trabajo y Previsión - Imprenta del Congreso Nacional.

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 imparcialidad a la futura institución<sup>93</sup>.

Carlos Desmarás también recorrió los pasillos de la STyP gracias a su amistad con Bramuglia, forjada también durante la ya mencionada Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago. Había egresado de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata y se había formado políticamente en las filas del radicalismo<sup>94</sup>. Desde 1939, era Jefe de Trabajos Prácticos de Legislación del Trabajo de esa misma casa de estudios. Venía trabajando a paso firme en temas de asistencia y seguridad social presidiendo una Comisión de Seguridad Social creada en La Plata, en 1943, y formaba parte del Instituto de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional del Litoral, dirigido por el eminente Dr. Mariano Tissembaum<sup>95</sup>. El mismísimo prócer del socialismo, Alfredo Palacios, lo había catalogado como uno de los laboristas jóvenes más talentosos de su época, recalcando que sus textos se habían incorporado rápidamente como bibliografía para la enseñanza universitaria<sup>96</sup>. En su paso por la STyP fue secretario del Consejo Nacional de Previsión Social y luego del INPS, pero el aterrizaje de Bramuglia en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1946, lo arrojaría a ese otro rincón del aparato estatal.

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

---

<sup>93</sup> Ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.*, pp. 155-157.

<sup>94</sup> Ver: Ranaan REIN (2006), *op. cit.*, p. 111.

<sup>95</sup> Datos aportados por Mariano Tissembaum en su reseña a la obra de Carlos Desmarás, *Ley de Trabajo a Domicilio* (1942), publicada en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Año VIII (3ra. Época), n° 39, pp. 214-216.

<sup>96</sup> En los primeros meses de 1943, Alfredo Palacios había presentado ante el Senado un proyecto para crear los 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 (1943), Entregas 251-252 (mayo-junio), pp. 167-171. Palacios también había ordenado la creación de una Comisión de Seguridad Social en la Universidad de La Plata en marzo de 1943, para que profesionales de las distintas facultades estudiaran el problema y compartieran sus resultados con el Estado. El elegido para representar a la Facultad de Ciencias Sociales fue Carlos Desmarás. Ver: “La Universidad de La Plata creó una Comisión de Seguridad Social”, *Periódico de la CGT*, 5/3/1943, p. 6.

albores de la STyP. Hubo allí lugar para varios de estos exponentes, provenientes tanto de fuera como de dentro de la administración estatal. Casi todos estaban en sus “treintas”: eran jóvenes pero al mismo tiempo contaban ya con cierta trayectoria académica y/o laboral acumulada. En los casos en que los abogados habían sido funcionarios estatales, el valor de la especialización se potenciaba al sumársele la experiencia de gestión en el DNT u organismos similares. Ahora bien, acorde a lo que hemos analizado, hubo lugar aquí para otro tipo de figuras: la variable de la confianza, o de lo que en lenguaje peronista se enuncia en términos de “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 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 militar<sup>97</sup>. Para ambos grupos, vale señalar algo que por tan evidente a veces no se enuncia de manera explícita: cuando de armar equipos se trata, a menudo son las relaciones personales y las redes articuladas en torno a ellas las que priman. Eso no significa que se descarten otras variables como la capacidad, la preparación, el conocimiento, la experiencia, pero sí que suelen aparecer como dimensiones yuxtapuestas a las interpersonales.

Se puede identificar todavía un tercer grupo 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 estos años. La relación con líderes sindicales como Ángel Borlenghi, de la CGEC; Cipriano Reyes, de los trabajadores de la carne o el telefónico Luis Gay, fue vital durante este tramo. Con todo, ellos no ocuparon cargos públicos, de modo que la importancia de este grupo no se puede deducir directamente a partir de la observación de la plantilla de personal<sup>98</sup>. Justamente porque -como destacó

---

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> Ángel Borlenghi 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

oportunamente Campione- la alianza entre Perón y los sindicatos no se cimentó a partir del otorgamiento de cargos en el aparato estatal<sup>99</sup>. Aunque en efecto, la norma fue ésta, hubo excepciones que vaticinaron un rasgo que caracterizaría a la agencia con posterioridad a junio de 1946, fecha de la asunción de Perón a la presidencia. Algunos militantes sindicales fueron nombrados, por ejemplo, para integrar comisiones estatales, como fueron los casos de Luis Gay, Ángel Borlenghi y Alcides Montiel –este último, del gremio de cerveceros-, llamados para colaborar en la redacción de distintas leyes<sup>100</sup>. 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 en estos primeros años. Hay aquí un evidente vínculo de parentesco con Domingo Mercante delatado por el apellido, cuya naturaleza no está del todo clara porque mientras que algunas fuentes los señalan como hermanos, otras sostienen que eran primos y hasta tío/sobrino. Más allá de este dato, 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 llegar a ser arrestado él tras el confinamiento de Perón, deberían acatar las instrucciones

---

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. 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.

<sup>99</sup> Ver: Daniel CAMPIONE, *op. cit.*, p. 59.

<sup>100</sup> Ver: Joel HOROWITZ, *op. cit.*, p. 263.

de Hugo Mercante<sup>101</sup>. Un trabajador había sido incorporado como empleado de la agencia. Seguramente sus relaciones familiares y contactos jugaron su parte, pero eso no le quita peso a la 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 n° 9.696/44, o en otras palabras, del reflejo institucional del cada vez más estrecho contacto entre Perón y los trabajadores del riel<sup>102</sup>. 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 tenía entrenamiento en trámites vinculados con tratamientos médicos e internaciones de los trabajadores<sup>103</sup>.

Por último, debe mencionarse a José María Freire. Este representante gremial del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio (SOIV) fue sumado más tardíamente a una Dirección General equivalente a la que tenían los ferroviarios, creada recién en abril de 1946, poco antes de asumir Perón<sup>104</sup>. Si la presencia de un organismo de este tipo dentro de la STyP cumplió la función de seducir a los ferroviarios en 1944, en el caso de los

---

<sup>101</sup> Cabe apuntar que en la biografía “oficial” de Domingo Mercante -escrita por uno de sus hijos-, Hugo no aparece siquiera mencionado en el núcleo familiar estrecho. Ver: Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, p. 7; Félix LUNA (1984), *op. cit.*, pp. 279-280; Hiroshi MATSUSHITA (1986), *Movimiento obrero argentino 1930-1945*, Buenos Aires, Hyspamérica, p. 262; 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.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Ver: Luis MONZALVO (1975), *op. cit.*, pp. 115-117, 130-132 y 181-182.

<sup>104</sup> 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 (1946), n° 10, abril/mayo/junio, pp. 849-850.

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 del vidrio en junio de 1944<sup>105</sup>. Si bien estos son temas sobre los que abundaremos en el capítulo 4, debe quedar dicho aquí que en esta historia “los últimos fueron los primeros” y que Freire fue el elegido en 1946, no ya del Perón Coronel, sino del Perón Presidente de la Nación para ocupar el ya para entonces mítico cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, lo cual nos permite zambullirnos en el período 1946-1955.

---

<sup>105</sup> 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 (1944), n° 2, abril/mayo/junio, p. 417.

## CAPÍTULO 3

### **Trabajo y Previsión, de Secretaría a Ministerio: entre la estabilización de la organización interna y la consolidación de la autoridad**

Entre 1946 y 1955, la STyP logró cierta estabilización en su organización interna, después de una primera etapa de cambios muy fluidos en el diseño del organigrama y en la composición de su planta de colaboradores. 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 reorganización que barrierá con lo hecho en el período anterior. Más allá del plano formal, en los hechos, las tareas vinculadas a la asistencia social terminaron más directamente caucionadas por el desembarco en la repartición de una figura no visible en el organigrama: la de Eva Duarte de Perón, cuyo manejo de la obra social del peronismo fue en aumento hasta ser coronada con la creación de la FEP en 1948.

Con la reubicación en otros cargos de algunos personajes destacados de la STyP, a raíz de la asunción de Juan Domingo Perón a la primera magistratura, se hizo necesario renovar algunos nombres. 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 conducción del área. 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 tuvo repercusiones en el funcionamiento del personal. Las consecuencias últimas de esta presencia fuerte, que marcaba la impronta y la identidad pública de la repartición pero que al mismo tiempo era informal en términos institucionales, no son del todo dimensionables debido a la fragmentariedad de las fuentes disponibles. Con todo, es factible y necesario arriesgar hipótesis al respecto. A estas cuestiones, se dedicarán los primeros apartados.

Desbordando los aspectos organizativos del área durante la década peronista, pero paralelo a ellos, uno de los grandes desafíos que enfrentó esta etapa fue el de consolidar la autoridad de la agencia, tanto en cuanto a lograr su presencia en la mayor parte del país como a alcanzar el respeto de sus decisiones por parte de distintos actores sociales.

Respecto de estos temas, en el período previo, se había iniciado un enfrentamiento entre el gobierno militar y la Corte Suprema de Justicia, cristalizado cuando en la víspera de las elecciones de 1946 ésta declaró la inconstitucionalidad de las delegaciones regionales de la STyP. La repartición quedó rehén de una disputa legal que se suturó paulatinamente a través de los años y de cuyos jalones damos un panorama en el tercer apartado de este capítulo. La razón para abordarlo aquí y no en el capítulo anterior es simple: la pulseada institucional comenzó durante la etapa formativa de la STyP pero esto no detuvo su organización. Por el contrario, al entrar de lleno en los años del “peronismo clásico”, la institución continuó avanzando a todo vapor, mientras se seguía librando la puja por la afirmación de las capacidades estatales de manera gradual y mediante distintos canales.

En este proceso de consolidación de la existencia y atributos de la institución, 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 Nacional para poder legitimar su accionar, tensando los argumentos legales para gestionar y supervisar los asuntos sociales de todo el país. Lo cierto es que si bien todavía en 1946, se podía cuestionar la posibilidad misma de existencia de una repartición como la STyP en el seno del Poder Ejecutivo, la Reforma Constitucional de 1949 cerraría definitivamente esa dimensión del debate, posibilitando la transformación de la Secretaría en Ministerio, aunque no se pudiera cancelar del todo otro aspecto del mismo, que tenía que ver con la figura de las delegaciones regionales en las provincias.

Es menester decir sobre estas cuestiones, que 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 hincapié suficiente en la tarea de reestructuración legal e institucional del Estado emprendida durante esos años. 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, puede leerse que el peronismo estuvo lejos de renunciar a los caminos institucionales para instalar una propuesta de cambio en la forma de pensar el Estado y el rol del Poder Ejecutivo, cuyo corolario fue la Reforma de la Constitución<sup>1</sup>.

### **1. Organización interna y recursos: continuidades, novedades, vaivenes**

Durante los nueve años de gobierno peronista, el organigrama de la STyP 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. Esto quiere decir que en los años subsiguientes, hubo cambios, supresiones y agregados propios de una etapa de crecimiento del Estado, pero que lo realizado en el período anterior ofreció una base de sustentación útil, razón por la que se mantuvieron las principales direcciones de 1946. Por su parte, el número de reparticiones autárquicas, esto es, aquellas instituciones controladas por la STyP pero que se administraban a sí mismas y manejaban sus recursos conforme a los marcos impuestos por la ley de su creación, fue aumentado respecto del momento de reorganización de la dependencia, a principios de 1946 (Ver Cuadros 2, 3 y 4 del Anexo)<sup>2</sup>.

La innovación principal de estos años fue la transformación de la Secretaría en Ministerio en 1949, esto es, el punto culmine de la jerarquización formal de Trabajo y Previsión, temática que se aborda en el tercer apartado de este capítulo. Sin embargo, podemos señalar como característica general del período que mientras parece observarse que 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Ferroviarios 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*.

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 de toda el área, en lo asistencial y previsional puede percibirse más cristalinamente con la sola observación de las modificaciones que se dieron en la organización institucional.

En términos generales, las direcciones del área continuaron diferenciándose 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 foco 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 colectivas<sup>3</sup>:

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 reduciendo al mínimo los procedimientos e intervenciones de sus distintas oficinas.<sup>4</sup>

En cuanto a las novedades organizativas de la década, las Direcciones Generales más importantes heredadas del período 1943-1946, fueron transformadas en Direcciones Nacionales en distintos momentos: así sucedió con Trabajo y Acción Social Directa, cuya importancia ha sido mencionada en el capítulo 2; con Previsión Social, de manera

---

<sup>3</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, cap. 8.

<sup>4</sup> La aclaración entre paréntesis es nuestra. En: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947*, p. 17.

tardía, hacia 1953, después de reestructurarse el INPS, y, finalmente, con Asistencia Social. Esta última, 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 de Armando Méndez de San Martín, que en 1948 fue Director de Asistencia Social y de la Fundación simultáneamente<sup>5</sup>.

La Ley n° 13.341 de 1948 alumbró la Dirección Nacional de Asistencia Social, determinando la absorción de 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, incorporándose con ellas 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 privadas<sup>6</sup>. Esto tendría repercusiones en la asignación de recursos para el área de Trabajo y Previsión, como se verá más adelante. El debate parlamentario que se dio en torno a su creación estuvo cargado de cruces políticos, entre los que se destacó la fricción que generaba la no inclusión formal de la FEP dentro de la Dirección Nacional de Asistencia Social, dada la superposición entre ambas apreciable en los hechos<sup>7</sup>.

Así, mientras que en el *Plan de Gobierno y Exposición Analítica*, elaborado por la STyP a fines de 1946 para enmarcar sus líneas de intervención dentro de los objetivos generales estipulados por el Primer Plan Quinquenal para los años 1947-1951<sup>8</sup>, la

---

<sup>5</sup> Ver: Martín STAWSKI (2009), *op. cit.*, p. 57.

<sup>6</sup> Ver: Ley n° 13.341, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año V (1948), n° 17/18/19/2, enero a diciembre, pp. 533-534.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

Asistencia Social aparecía como aspecto complementario y supeditado al de la Previsión Social, en los años sucesivos no sólo terminaría por diluirse esa subordinación sino que se le daría mayor independencia a la primera, permitiendo que se escurriera abiertamente de la incumbencia y control del Secretario/Ministro. En dicho *Plan de Gobierno...*, en efecto, se consideraba que las Direcciones de Trabajo y de Previsión Social deberían tener mayor jerarquía que las restantes, así como mantener comunicación directa con el Secretario del área, mientras que se contemplaba que las otras dependencias se vincularan vía un enlace a través del Secretario General, cargo que todavía estaba por crearse al momento de la 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...<sup>9</sup>

Los planes previsionales, por su parte, no correrían mejor suerte. La tensión entre las opciones de extensión del sistema jubilatorio por cajas, por un lado, y de organización de un sistema de seguro social universal, por otro, marcó la trayectoria del área de Previsión Social. Este no iba a ser un problema de resolución sencilla, cosa que estaba clara desde los inicios de la construcción de la repartición. El propio Ramón Cárcano había dado indicios de lo complejo del desafío que tenía por delante el INPS al asumir su cargo. En 1944, *La Prensa* había recogido las declaraciones del funcionario sobre estas cuestiones:

Más adelante dijo que jubilaciones y seguros son dos cosas sobre las cuales se incurre en frecuente equívoco. La primera representa un sistema de retiro, muy peligroso de universalizar sin exponerse a un desastre, mientras que el

---

<sup>9</sup> Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951. Obra Social. Trabajo y Previsión. Exposición Analítica*, pp. 15-17.

segundo es ágil, flexible, suficiente, garantido por el recurso acumulado. No se agota ni falla. Considera el trabajo como un derecho y el retiro como una dura necesidad, (...) Estamos sin embargo, obligados a conservar las jubilaciones arraigadas por su vejez, donde no pueden eliminarse sin ocasionar trastornos profundos. Mantenerlas donde hállanse fijadas, pero no arriesgarse a resolver por el mismo sistema todos los demás problemas del retiro social, sin que meditados estudios de investigación científica aseguren un buen resultado. No puede pretenderse lo que las fuentes fiscales no pueden soportar.<sup>10</sup>

Pero con la ley n° 14.236 de 1953, que reestructuró el INPS, las cajas terminaron recuperando autonomía administrativa y autarquía presupuestaria, con el sólo establecimiento de un límite a sus costos administrativos. También aumentó el control de los representantes sindicales en la administración de los fondos<sup>11</sup>. Así, la asistencia social directa terminó emparchando los huecos dejados por el relegamiento del anhelo del seguro social único y eso se vio reflejado de manera bastante clara 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 (desde 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 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 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 las de inspección, información y aplicación de medidas sanitarias en los espacios de trabajo. La prevención de accidentes, enfermedades profesionales y, sobre todo, la capacidad de declarar insalubre cualquier tipo de tarea estarían, entonces, monopolizadas por este

---

<sup>10</sup> En: “Quedó constituido el directorio del Instituto de Previsión Social”, *La Prensa*, 16/12/1944, pp. 6-7.

<sup>11</sup> 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.*

organismo<sup>12</sup>. No es de extrañar que el área luchara por afirmar esas capacidades, dado que podían ser utilizadas como un factor de presión importante frente a las tribulaciones y reticencias patronales. El capítulo 6 amplía algunos aspectos de la aparición y funcionamiento de este espacio.

Si hubo agregados y redefiniciones, también hubo pérdidas en este proceso de reajuste de la repartición. La ingente complejización de la estructura del Poder Ejecutivo Nacional significó, desde ya, la fuga de algunas competencias inicialmente colocadas en la órbita de Trabajo y Previsión, pero esto, lejos de ser negativo, colaboró en fomentar una mayor especialización del rol de la agencia estatal. 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 Profesional. Migraciones se trasladó a la Secretaría de Asuntos 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<sup>13</sup>.

Además, se produjeron otro tipo de movimientos internos de redistribución de funciones 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 centralización<sup>14</sup>.

Pasando de las cuestiones organizativas a las materiales, podemos destacar algunos puntos interesantes al considerar el análisis de las leyes de presupuesto de la década

---

<sup>12</sup> 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 (1947), nros. 13/14/15/16, enero a diciembre, pp. 514-516 y pp. 520-522; Decreto n° 6.891/49 del 23 de marzo de 1949, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año VI (1949), nros. 21/22/23/24, enero a diciembre, pp. 550-552. Hasta que se definió esta situación, había sido la Secretaría de Salud Pública a través de su Dirección de Higiene y Medicina del Trabajo la que había realizado inspecciones en los lugares de trabajo y había podido pedir la declaración de insalubridad de determinadas tareas ante el Poder Ejecutivo. Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *op. cit.*, pp. 148-149.

<sup>13</sup> En el caso de Migraciones, como ha señalado Carolina Biernat, los criterios de selección de inmigrantes fueron objeto de debate en el seno del gabinete peronista. Los funcionarios de Trabajo y Previsión intentaron hacer valer sus criterios, junto con instituciones como el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio y el Banco Central, remarcando la necesidad de guiarse por la ocupación del aspirante a ingresar al país. Se esperaba poder privilegiar la recepción de técnicos industriales y obreros urbanos. En contraposición, los miembros del Consejo de Defensa Nacional y de la Dirección de Migraciones se inclinaban por la predilección 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.

<sup>14</sup> 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.

peronista. Sobre todo en los comienzos del período, en los debates parlamentarios se denunció la falta de detalle en la presentación de los presupuestos, de manera tal que muchas partidas asignadas a diferentes dependencias estatales aparecían sin datos suficientemente precisos sobre su destino. A fines de 1946 debieron ratificarse en el Congreso los presupuestos de 1944, 1945 y 1946. Aún a sabiendas de que se estaba ante hechos consumados sobre los que ya nada podía hacerse para desandarlos, diputados y senadores de la oposición no perdieron la oportunidad de señalar esas falencias, junto con su disconformidad con la manera en que se concedían recursos a Trabajo y Previsión, incluyendo partidas de gastos reservados cuyo fin era poco claro. Según el diputado radical Silvano Santander, miembro del “Bloque de los 44” - la minoría radical en la Cámara de Diputados -, estas partidas eran utilizadas para destrabar conflictos obrero-patronales:

...hemos tenido oportunidad de referirnos a la obra realizada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Nosotros, sin subestimar su obra – porque por lo menos ha despertado muchas ilusiones y sería de desear que ellas no tengan que trocarse en el futuro en imprecaciones contra quienes han alentado esa política-, entendemos que no ha desarrollado sino una obra interesada, demagógica, vulnerable a la crítica menos exigente. Desde que existe esta repartición, ¿ha resuelto los grandes problemas obreros que se han planteado en el país desde 1943? No. Sin embargo, debemos reconocer que esa enorme caja de resonancia política, ha impuesto su criterio, pero a las pequeñas empresas industriales y comerciales. Con ellas, ha sido inexorable. ¿Podemos decir lo mismo si nos referimos a los conflictos en los que han intervenido grandes masas obreras? (...)

Trabajo y Previsión no ha descubierto nada. Ha seguido la huella del viejo DNT. Ha hecho lo que ha podido. Ha intervenido en los conflictos y al no poderlos resolver, no ha encontrado un procedimiento más fácil que recurrir al tesoro público para satisfacer demandas obreras.

No negamos, naturalmente, la justicia de la demanda proletaria. De ninguna manera, porque desgraciadamente los obreros argentinos a este respecto, se hallaron en situación de inferioridad. No han estado de acuerdo la marcha de los salarios con el avance material del país.

Quizás sea culpa de todos, ningún partido político, ninguna organización puede quedar exenta de ella. Ese nuevo organismo que apareció deslumbrante, ¿cómo podría resolver estos conflictos? La única manera es la que ha escogido y que yo critico, porque en definitiva lo ha de pagar todo el país. A ese precio, sin embargo, es fácil despertar simpatías y afirmar una política. Los malos ejemplos cunden. Gobiernos provinciales han resuelto conflictos obreros porque les interesaba, en la misma forma en que lo ha hecho Trabajo y Previsión. Esto es, se han pagado aumentos de salarios y días de huelga con dineros públicos.<sup>15</sup>

En la alocución, Santander navegaba con cierta incomodidad entre la desacreditación de los móviles de acción de la STyP, por un lado, y la necesidad de reconocer la justicia de las demandas de los trabajadores y la expectativa suscitada por la aparición del organismo, por otro. Desde su perspectiva, el aspecto más pernicioso de esa forma de disponer los recursos, radicaba en que permitía la utilización de fondos públicos para conceder demandas obreras y transformar, así, a la STyP en una herramienta fundamental para la construcción de poder de la fuerza política gobernante. Esta había sido una práctica durante el gobierno militar, que continuaba tomando lugar, según Santander. De hecho, en los debates por los presupuestos de 1948 y 1950, los diputados Arturo Frondizi y Emiliano Donato Del Carril, también radicales, tuvieron intervenciones semejantes en relación con las partidas de gastos reservados para el área, acusando su utilización para romper huelgas y seducir sindicatos<sup>16</sup>.

En ocasión de la discusión del presupuesto de 1947, Ángel Borlenghi, entonces Ministro del Interior, se apersonó en el recinto para, entre otras cosas, defender los montos concedidos a la STyP, considerados excesivos por el “Bloque de los 44”, que menoscababa el impacto de su intervención. Borlenghi hizo hincapié especialmente en las implicancias del crecimiento de la infraestructura de la repartición para tener presencia en todo el país y en el incremento exponencial de su volumen de gestión:

---

<sup>15</sup> En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1946), 76° reunión –22° sesión extraordinaria, pp. 98-99.

<sup>16</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1947), 49° reunión – sesión extraordinaria, p. 144 y también Id. (1949), 31° reunión – 23° sesión ordinaria, p. 2439.

El señor diputado Rubino se ha referido a la Secretaría de Trabajo y Previsión. Habló con cierta alarma de su presupuesto, señalándolo como excesivo. (...) También ha dicho (...) que la Secretaría de Trabajo y Previsión no había hecho nada, que gastaba todo ese dinero sin ser útil realmente. Sería muy largo hacer un relato de toda la obra de la Secretaría de Trabajo y Previsión y no es éste, por otra parte, el momento de realizarlo. Solamente quiero citar unos números. Para que se comprenda que ese dinero está bien invertido. Bastaría mencionar que los expedientes que ha tramitado la Secretaría suman 17.544 en el corriente año y se ha atendido a 145.544 personas. Este hecho para muchos puede parecer sin mayor importancia, pero para los que conocemos lo que era antes el Departamento de Trabajo, para los que sabemos que en una casa pequeña e incómoda siempre sobraba el espacio porque los trabajadores no acudían allí porque sabían de antemano que no encontrarían la solución a sus problemas, tiene mucha importancia señalar que hay 145.000 personas que han ido a tramitar sus asuntos a la Secretaría de Trabajo y Previsión. Eso sin contar que los dirigentes de sindicatos cuando concurren representan casi siempre varios miles de personas. (...)

...considero que las observaciones a la Secretaría de Trabajo y Previsión son injustas. Ella tiene un presupuesto reducido y hay que ir pensando en aumentarlo, señor diputado. Esa Secretaría no cuenta con los medios necesarios para crear una inspección lo suficientemente numerosa, a fin de que pueda controlar todas las actividades y asegurar diariamente el cumplimiento de todas las leyes del trabajo (...)

La Secretaría de Trabajo y Previsión tiene que ampliar su radio de acción, tiene que extenderse, tiene que penetrar más para que pueda realizar toda la obra que ahora viene efectuando con algunos inconvenientes; tiene que ser perfeccionada y mejorada. Esto es lo que espera el pueblo y es lo que quiere la clase trabajadora. Por eso, el presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Previsión es todavía escaso y tiene que ser aumentado para satisfacer al movimiento sindical y a las esperanzas de justicia social aplicada y completa del movimiento obrero argentino.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1946), 78° reunión – continuación de la 22° sesión extraordinaria, pp.289-290.

Mientras la oposición hacía de la superposición acción estatal-móviles políticos su principal argumento en el recinto, Borlenghi subrayaba la expansión de la capacidad del Estado en el área -aspecto efectivamente apreciable en los capítulos 2 y 3 de esta tesis- y su consecuencia ineludible: la necesidad de contar con un presupuesto cada vez más cuantioso. Sin embargo, si analizamos los montos de Trabajo y Previsión elevados en las leyes de presupuesto del período, la cuestión no se resolvió tan linealmente. Después de reducirse algunos millones para 1946 y 1947 respecto del salto que se aprecia en el monto de 1945, el presupuesto de Trabajo y Previsión alcanzó su tope máximo en 1948 con 63.468.284 pesos -considerados según precios mayoristas generales de 1944-, de los cuales casi la mitad se destinaban a gastos de personal. La tendencia al alza se invierte a partir de ese año: contra lo que podría indicar el sentido común, con la transformación de Trabajo y Previsión en Ministerio y la elevación de su status administrativo en 1949, los recursos destinados comenzaron a descender (Ver Cuadro 5 del Anexo).

Hay aquí, no obstante, algo que obliga a retomar nuestra aseveración inicial sobre la afirmación de la repartición laboral en el control de los asuntos de Trabajo y la manera en que Previsión y Asistencia, en cambio, se escurrieron cada vez más de su manejo directo: a partir de 1949, a causa de la transformación de la Dirección Nacional de Asistencia Social en repartición autárquica, esta Dirección pasó a contar con un presupuesto diferenciado, no incorporado al del área, que -en términos generales- más que duplicaba al valor real del asignado a todo el MTyP<sup>18</sup>. Aunque otro tanto podría decirse sobre el dinero imputado al INPS, que también era un organismo descentralizado, esto no tiene incidencia en la apreciación de las tendencias del presupuesto de la agencia a lo largo del período, dado que el Instituto tuvo ese mismo *status* desde su creación, así que sus recursos nunca se habían contabilizado dentro del presupuesto de la agencia<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo para el año 1950, mientras el MTyP tiene asignados 20.171.370 pesos considerados en valores de 1944, se baraja que la Dirección Nacional de Asistencia Social maneje un monto de 59.721.610 pesos.

<sup>19</sup> Ver Leyes de presupuesto n° 12.930 (ratificación de los decretos por los que se establecieron los presupuestos de 1944, 1945 y 1946), n° 12.931, n° 13.072, n° 13.249, n° 13.558, n° 13.922, n° 14.158, n° 14.395.

## 2. Más allá de Eva Perón: los funcionarios de Trabajo y Previsión durante la década peronista

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, pueden ubicarse nombres e identificarse ciertos grupos de procedencia, la cuestión resulta más compleja para el período 1946-1955: por un lado, porque la cantidad de personal jerárquico aumentó; por otro, porque 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 fuentes. Finalmente, pero no menos importante, cualquier apreciación sobre el perfil de los empleados de Trabajo y Previsión debe tomar (y superar) 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 en este.

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 necesitaban. Al comenzar el mandato presidencial 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 sindicatos<sup>20</sup>.

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 la que le sirvieron como basamento tanto las vinculaciones que forjó con los

---

<sup>20</sup> Ver: Loris ZANATTA (2011), *Eva Perón, una biografía política*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 80.

sindicatos como las primeras tareas de Asistencia Social en las que se había embarcado la STyP<sup>21</sup>. 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 retroalimentaban de 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 había jugado algún papel en la STyP entre 1943 y 1946, quedaron pocos representantes. José María Freire, como titular de la Secretaría; Hugo Mercante, al frente de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa; Juan Raúl Pichetto, en la Jefatura de la Sección de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Asuntos Legales y en la Comisión de Conciliación y Arbitraje de Trabajo a Domicilio<sup>22</sup>, y Eduardo Stafforini, presidiendo la Dirección General/Nacional de Previsión Social con notable continuidad durante casi nueve años. Finalmente, Miguel Ángel Mazza continuó en la Dirección de Asistencia Social, aunque por muy poco tiempo. Esto quiere decir que los cuadros más importantes de la STyP 1943-1946 fueron a ocupar otros lugares en la estructura gubernamental: así sucedió con Figuerola, Bramuglia, Borlenghi y Mercante. Es plausible pensar en ese escenario 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 de reestructuración del grupo de confianza y experiencia en la Secretaría.

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 6 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: el

---

<sup>21</sup> Ver: Marysa NAVARRO (2007), *op. cit.*, pp. 201-203.

<sup>22</sup> 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.

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 funcionarios<sup>23</sup>. Los puestos jerárquicos suelen ser fusibles para el agotamiento político y la administración de la escasez.

Por otra parte, 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 de mayor estabilidad dentro de la repartición. Al mencionado 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 Social<sup>24</sup>, deben agregarse los nombres del Doctor Horacio Domingo José Ferro y el de Leopoldo Bard. Ferro había egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en 1939 a los veinticinco años y rápidamente se había convertido en cabeza de un importante estudio de abogados especializado en Derecho Laboral que funcionaba en la Capital Federal. Figura como Director General de Asuntos Legales de Trabajo y Previsión, por lo menos desde 1947. Trabajaba con Stafforini en la mencionada cátedra de Derecho del Trabajo, colaborando también en el Instituto vinculado, al que solicitó su incorporación como miembro adscripto en 1949<sup>25</sup>. 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

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Información obtenida de la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Universidad de Buenos Aires*. Años de referencia: 1948-1955.

<sup>25</sup> 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 y Museo y Archivo Histórico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Legajo personal de Horacio D. J. Ferro nro. 155.

tesis, ya que aparece en el primer capítulo al ser uno de los que bregó por una 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 trabajo<sup>26</sup>.

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.”<sup>27</sup> En 1948, inclusive, se crearon cursos de capacitación en higiene industrial para formar médicos y visitantes industriales con los conocimientos académicos y prácticos adecuados para colaborar con la policía sanitaria del trabajo y con el asesoramiento sobre normas para regular en la materia<sup>28</sup>. Por estas sendas, discurre el sexto capítulo.

Luego de los profesionales, el otro grupo que puede identificarse es el proveniente del mundo del trabajo, empezando por contar entre sus exponentes a José María Freire, gremialista del vidrio -en quien nos centraremos exhaustivamente en el capítulo siguiente- 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

---

<sup>26</sup> 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>

<sup>27</sup> En: Decreto n° 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 (1947), n° 13/14/15/16, enero a diciembre, pp. 520 a 522.

<sup>28</sup> 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, pp. 299-302.

Rosario. Según su hijo Osvaldo Giavarini, 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 STyP<sup>29</sup>.

Si bien, como veremos, se repite el origen obrero y el contacto temprano con la STyP, Giavarini, al llegar a ministro y a diferencia de Freire, ya contaba con un itinerario que combinaba labor legislativa con funciones dentro del Partido Peronista. Había sido Convencional Constituyente por Santa Fe y tesorero del Partido. Al momento de ser designado, era senador nacional y Secretario General del Consejo Superior del Partido Peronista. Eva había llegado a considerarlo su hombre de confianza en el Senado y había avalado su incorporación a ese cuerpo, debido al importante rol de Giavarini en el disciplinamiento de las bases del Partido Peronista en Santa Fe<sup>30</sup>. Su nombramiento fue sugerido por la CGT y contó con su aval público, aunque no había ocupado cargos en la central obrera<sup>31</sup>. Como se verá en el capítulo 4, mientras que Perón no había atendido las opciones que impulsó la CGT en 1946 para ocupar el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión, en 1953 pareció haber mayor coincidencia de intereses entre el titular del movimiento y la cúpula de la central obrera. Fueron dos momentos distintos que hablaban de los cambios en la relación partido-Estado-CGT.

En 1955, tras el golpe y después de dos años y medio de gestión, Giavarini fue detenido y procesado por la Comisión Investigadora que conformó el gobierno militar por Decreto n° 479 para investigar la gestión de la administración pública durante los gobiernos peronistas en todas las ramas y niveles de gobierno. Esta Comisión contó con

---

<sup>29</sup> Ver: Entrevista telefónica con Osvaldo Giavarini, hijo de Alejandro Giavarini - 24/08/2012.

<sup>30</sup> 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 espacio provincial y nacional. Seguramente debe leerse la posterior recomendación de Giavarini para el cargo por parte de la CGT en relación con este proceso y el de una mayor vinculación –siempre tensa– entre la pata partidaria y la pata sindical del movimiento peronista. 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](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/JCM_prol.pdf)

<sup>31</sup> Ver: “Sugiere la CGT se designe Ministro de Trabajo y Previsión al Senador Giavarini”, *Clarín*, 8/04/1953, p. 3 y “Designóse Ministro de Trabajo y Previsión al Sr. A. Giavarini”, *Clarín*, 9/04/1953, p. 13.

plenas atribuciones para obligar a declarar a acusados y testigos, detener y dictar la incomunicación de personas, allanar domicilios particulares o establecimientos públicos, intervenir contabilidades públicas y privadas, entre otras varias facultades. En el *Libro Negro de la Segunda Tiranía* (1958), obra que pretendía difundir los resultados de sus pesquisas, el nombre de Giavarini aparece pero no hay ninguna acusación sólida o precisa en su contra<sup>32</sup>.

Hurgando en cajas del Fondo Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial que se encuentran aún sin clasificar en el Archivo General de la Nación, en uno de los expedientes de la Comisión n° 34, encargada de la investigación de la gestión del Ministerio de Trabajo y Previsión durante el peronismo, hay una esquila escrita a máquina recibida el 15 de noviembre de 1955. Allí, alguien bajo el seudónimo de “Centinela” lanzaba varias denuncias contra Giavarini, cuya detención acababa de ordenarse. Entre ellas, se lo acusaba de haber tomado un préstamo del Instituto de Previsión Social para adquirir una casa en Av. Libertador y San Martín y de tener varias propiedades a nombre de terceros: un taller en Rosario “a nombre de un hijo o hermano, donde han ido todos los materiales comprados para los autos del Ministerio, que eran a su vez disimulados y arreglados por el propio director de administración Aranceta...” y una estancia en Córdoba, a nombre de un tal Yanelli, supuestamente empleado del Ministerio. Junto a las ligadas a asuntos patrimoniales, aparecen otras acusaciones más sórdidas - aunque pintorescas - como “haberle entregado una sobrina a Perón” y obligar a un nieto a donar sangre para Eva. “Creo que el chico murió”, remataba “Centinela”. Por muy jugosa que fuera la nota, los abogados Jorge Moyano Fragueiro y Horacio Ortiz Roquellas, encargados de las investigaciones, no pudieron darle curso a la denuncia por falta de pruebas<sup>33</sup>.

En otra caja del mismo Fondo, figuran listados que recopilan las importaciones de distintos bienes ordenadas por algunos funcionarios públicos, con que la Comisión Investigadora esperaba rastrear casos de evasión fiscal. Allí consta la adquisición de dos autos importados por parte de Giavarini, uno en noviembre de 1953 y otro en

---

<sup>32</sup> Ver: *Libro Negro de la Segunda Tiranía* (1958).

<sup>33</sup> Ver: AGN - Fondo Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial, Comisión n° 34-Ministerio de Trabajo y Previsión, Caja 1, Expediente n° 3636. Demetrio Aranceta, funcionario salpicado por la denuncia, era contador público y fue el Director General de Administración de Trabajo y Previsión desde 1947 hasta el derrocamiento de Perón.

septiembre de 1955, pero no hay información alguna sobre evasión o presentación de denuncias relacionadas<sup>34</sup>.

Según Osvaldo Giavarini, hijo del ex Ministro, a su padre: "...lo procesaron por pavadas, por entregar medallas, esas cosas... nada de corruptela." Con todo, Alejandro Giavarini estuvo preso dos años. Sus hijos atravesaron una experiencia parecida. Osvaldo era ferroviario y fue echado en 1955, para ser luego encarcelado. Los papeles personales de su padre fueron confiscados por la autodenominada Revolución Libertadora, de modo que pese a su buena predisposición, el hijo vivo de Giavarini contaba sólo con su resquebrajada memoria para contribuir con esta tesis. Al salir de la cárcel, Alejandro Giavarini se retiró definitivamente de la vida política y no participó de la experiencia de la Resistencia peronista<sup>35</sup>.

Una manera de ver este tipo de casos, podría ser la de considerar que se trataba de figuras que habían llegado a la cresta de la ola surfeando la marea peronista, careciendo de capital propio de inserción que les permitiera después sostener una actividad política durante las épocas duras de la proscripción. Considerar el impacto de estas experiencias en los itinerarios personales de personajes que no hubieran imaginado jamás alcanzar puestos de responsabilidad estatal, es otra forma de aproximarse a ello. Al ser interrogado sobre la vida de su padre post 1955, Osvaldo Giavarini lanzó un amargo: "Cuando Dios le manda un aviso, uno se tiene que dar cuenta de que después puede ser peor...". Se aferraba a la idea de que "no había sido poco" que su padre pasara de obrero a Ministro de Trabajo<sup>36</sup>.

Dentro del grupo que tenía un pasado trabajador, también está incluido Hugo Mercante, que quedó al frente de la Dirección General/Nacional de Trabajo y Acción Social Directa hasta 1953, 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'Alessio<sup>37</sup> y Victorio Mendizábal, respectivamente.

---

<sup>34</sup> Ver: AGN - Fondo Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial, Comisión n° 34-Ministerio de Trabajo y Previsión, Caja 2.

<sup>35</sup> Ver: Entrevista telefónica con Osvaldo Giavarini, hijo de Alejandro Giavarini. 24/08/2012.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> 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.

El incremento patrimonial de Hugo Mercante, a quien mencionamos en el capítulo 2, también fue denunciado ante la Comisión de Investigaciones en 1955 mediante la elevación de una carta. Firmaba un “señor Capdevila”, que se animaba a dar su domicilio en Caballito. Afirmaba en esas líneas que Mercante había alquilado un departamento en la calle Pedro Goyena en 1946 sin tener por entonces siquiera el dinero para el depósito. A los ocho meses –aseveraba- había querido comprarle “el edificio entero” a su propietario, un tal Pedro Blanchard. Capdevila informaba que Mercante poseía, además, un piso en Parque Rivadavia, una quinta, una estancia y autos de distintos modelos “cuyas órdenes firmaba Eva”, pero sobre los que no se aportaban datos certeros. De nuevo, la denuncia caería porque quien se ofrecía como testigo no se presentó a declarar personalmente<sup>38</sup>.

De los restantes funcionarios de 1946-1955, la información es escasa y poco concluyente. Hay algunos casos como el de Valentín Erundino Suárez, colaborador directo de Eva Perón en la FEP y presidente de la Asociación del Fútbol Argentino entre 1949 y 1953, que aparece simultáneamente ocupando cargos en distintas direcciones hasta 1953. Fue subdirector de Trabajo y Acción Social Directa, Director Nacional del Servicio de Empleo y Director Nacional de Trabajo y Acción Social Directa por un breve período, tras la partida de Hugo Mercante. Al tener Suárez inserción en el ámbito deportivo, eso permite llegar a conocer algo más sobre él.

Otro ejemplo de figuras que satelitaban fuertemente en torno a Eva Perón fue el de Juan Carlos Parodi. Pertenecía a una familia pudiente de Buenos Aires y, en verdad, había pasado a formar parte del *staff* de la STyP en 1944 como Director de Personal, a través de su relación con el General Aristóbulo Vargas Belmonte, militar fiel a Perón. Estaba casado con Delia Degliuomini, quien también ocupó un puesto administrativo en la Secretaría hasta 1946. Juntos participaron en la campaña de ayuda por el terremoto de San Juan y acompañaron a Perón en sus giras por el país en 1944 y 1945. En 1946, Parodi mantuvo su puesto en la Dirección de Personal y lo conservó durante toda la década peronista, mientras Degliuomini pasó a tener un cargo en el Ministerio de Hacienda. Según Carolina Barry, en este período se estrechó su vínculo con Eva, que

---

<sup>38</sup> Ver: AGN - Fondo Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial, Comisión n° 34 - Ministerio de Trabajo y Previsión, Caja 1, Expediente n° 107.366.

recurría a él constantemente cuando la asaltaban dudas sobre cuestiones administrativas y organizativas. Fue a través suyo que Evita conoció a Delia, con la que forjó una relación que terminó transformándola en pieza fundamental de la articulación del Partido Peronista Femenino<sup>39</sup>. Es dable suponer que hubiera otros casos similares a los de Suárez y Parodi, muy ligados a la figura de Eva, pero que al tener menor o nula proyección en otros espacios, se tornan difíciles de asir.

Recapitulando, durante este período 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 vida, dictamina por sí mismo la imagen que se buscaba dar a la repartición. También es importante señalar, no obstante, que ninguno había sido un dirigente obrero de primera línea. Además, los profesionales continuaron teniendo un lugar en la agencia y el capital de conocimiento experto se mostró útil en cuanto a la conservación de los puestos de trabajo a través del tiempo, 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.

En relación con esto, no se nos escapa que los grupos e individuos que intentamos identificar dentro del personal de mayor relevancia del área de Trabajo y Previsión en los capítulos 2 y 3 fueron, en su abrumadora mayoría, varones. Pese a que un dato como este puede no resultar del todo sorprendente para los años cuarenta y comienzos de los cincuenta, conviene atravesar su aparente naturalidad y llamar la atención sobre la forma en que las estructuras institucionales del Estado recogen y retroalimentan las relaciones de poder entre los géneros y sobre lo que en cada tiempo y espacio se considera esperable del ser varón y del ser mujer<sup>40</sup>.

En este sentido, los secretarios y directores mencionados eran varones: gestionaban, ordenaban, tenían gente a cargo, tomaban decisiones y acarreaban con los costos, se movían públicamente y entraban en un juego que también era político. Las únicas dos

---

<sup>39</sup> Ver: Carolina BARRY (2013), “Delia D. Degliuomini de Parodi. El desafío de reemplazar lo irremplazable”, en Raanan REIN y Claudio PANELLA (comps.), *op. cit.*, pp. 133-158.

<sup>40</sup> Ver: Linda MC DOWELL (2000), *Género, identidad y lugar. Un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Cátedra, cap. 1.

excepciones a la regla fueron las de Lucila de Gregorio Lavié, mencionada en el capítulo anterior, y la de Eva Perón. Y no obstante, fueron distintas entre sí. De Gregorio Lavié era abogada pero se la puso al frente de una oficina que, dentro de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa, recortaba la problemática del trabajo y la asistencia a la mujer como una subcategoría. Para intervenir en problemáticas consideradas “femeninas”, se eligió a una mujer, cuando para todas las demás secciones de la STyP, podríamos pensar que se daba por hecho que, bien el mundo del trabajo era una realidad eminentemente masculina, o bien que las problemáticas del trabajo masculino subsumían a las del trabajo femenino, sin un registro de sus especificidades. De este modo, los varones reinaban en los principales cargos jerárquicos, masculinizando la función pública, independientemente de si los asuntos que manejaban atañían a mujeres o varones.

El caso de Eva Perón es por demás particular ya que siendo una figura protocolar sin preparación ni cargo formal en la STyP/MTyP, 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 en el funcionamiento del área y en el perfil del elenco de colaboradores. Dentro de una concepción binaria que durante largo tiempo ha asociado lo público y lo político con “lo masculino” y lo privado y lo sensible, con “lo femenino”, Eva dibujaba a su alrededor una zona gris y vaporosa<sup>41</sup>. Era, sin duda, una figura pública, pero dada su presencia informal en la repartición, esa mujer representaba para los trabajadores la posibilidad de apelar a su sensibilidad para acortar un camino formal o interceder en cuestiones que los funcionarios rehuían conceder. Desde ese limbo logró, sin embargo, constituirse a sí misma en una referente política con poder propio, que luego fue proyectándose a otras tareas y tornándose incómoda para propios y ajenos. El paso de De Gregorio Lavié por la STyP fue, en cambio, breve y menos vistoso, pero dice mucho sobre la difícil tarea de desafiar la dominancia masculina en las estructuras del trabajo remunerado y de los cargos de responsabilidad en el Estado, en un período donde todavía se estaba luchando por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en la Argentina.

---

<sup>41</sup> Ver: *ibídem*, cap. 7.

### **3. El sinuoso camino hacia la afirmación de la autoridad de la repartición laboral**

#### **3.1. Los días que la Secretaría vivió en peligro: el cruce entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en torno a su existencia**

La STyP no sólo debió organizarse puertas adentro sino 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, 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.

Ese proceso de definición y afirmación había empezado con los primeros pasos de la repartición. El decreto n° 21.877 de agosto de 1944 fue, en este sentido, significativo porque fue el primero en establecer penalidades para las personas o entidades que obstruyeran de cualquier modo la acción de la institución. En los considerandos del decreto se argumentaba la necesidad de, por un lado, respaldar las nuevas formas de presentación de reclamaciones colectivas ante la STyP - estipuladas en una resolución de marzo del mismo año<sup>42</sup>- defendiendo así de manera contundente el cumplimiento de

---

<sup>42</sup> 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 n° 14.250 de convenciones colectivas de trabajo y que generó, entretanto, 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.

los convenios que se estaban poniendo en marcha, y por otro, penalizar el incumplimiento de las normas dictadas por la STyP ante situaciones de “intransigencia o incomprensión maliciosa”<sup>43</sup>. 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 patronos, las organizaciones gremiales eran instadas a cumplir con lo acordado bajo amenaza de declarar ilegal su actitud y de no ser atendidas 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 policía<sup>44</sup> del Estado para controlar su cumplimiento, que eran observados y comentados por los especialistas conforme se anoticiaban de estas innovaciones respecto de la capacidad para “obligar” en la multiplicidad de frentes en que intervenía 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 del campo como Alejandro Unsaín, Mariano Tissebaum y Manuel Pinto, es una buena caja de resonancia de los debates legales que deparó la irrupción de la STyP. En relación al decreto n° 21.877, en un artículo de 1945 firmado por el abogado

---

<sup>43</sup> Ver: Decreto n° 21.877/44 en *ibidem*, pp. 457-460.

<sup>44</sup> 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.

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 conflicto, tal como disponía la Resolución n° 16<sup>45</sup>. 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 obrera<sup>46</sup>.

Este tipo de observaciones fueron recurrentes y pusieron en vilo de modo permanente la autoridad de la STyP, sobre todo porque en sus años inaugurales 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. La historiografía ha analizado largamente las reacciones sociales suscitadas por la aparición de la STyP, pero ha prestado menos atención a lo que Juan Manuel Palacio ha identificado como un verdadero enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial, detonado por un elemento fundamental y antes sin suficiente relevancia: el desarrollo de una serie de mecanismos activos de conciliación y arbitraje en el seno de la STyP y su presencia efectiva a través del conjunto de delegaciones regionales en el país, venían de la mano de la intención de acrecentar deliberadamente el peso del Ejecutivo frente al Judicial para asegurar el control del cumplimiento de la legislación laboral y de su regulación. Según Palacio, el conservadurismo existente en el Poder Judicial no era

---

<sup>45</sup> Ver *supra* nota 42 sobre la Resolución n° 16 en este capítulo.

<sup>46</sup> Ver: Rodolfo A. NÁPOLI (1945), *op. cit.*, pp. 382-386.

garantía de un acompañamiento en las transformaciones que se estaban promoviendo desde la STyP. Ante esa posición, la respuesta fue doble: robustecer los mecanismos ejecutivos para regular conflictos laborales y crear un fuero especial para esos problemas<sup>47</sup>. Primaba aquí la idea de que los asuntos del trabajo debían guiarse por procedimientos veloces, distintos a los que regían la justicia tradicional. Perón adelantaba en una concentración obrera en Córdoba Capital en mayo de 1944:

Nuestra justicia es y será más sensible que letrada, más patriarcal que legalista, menos formulista y más expeditiva. Hay que responder a la urgencia de cada situación libres del peso de las interpretaciones de procedimiento de la justicia ordinaria. Nuestras decisiones no pueden sujetarse a la secuela agobiadora de los procedimientos tradicionales, porque correríamos el albur de llegar siempre tarde.<sup>48</sup>

Si bien el fortalecimiento del Poder Ejecutivo es parte constitutiva del recorrido propuesto por esta investigación, este tópico adquiere particular visibilidad al generar una tensión dentro de las propias estructuras gubernamentales.

Aunque este choque se libró institucionalmente, quedó envuelto en la batalla política que se desplegó durante 1944 y 1945 y que terminó alineando a la Corte Suprema con la oposición al gobierno militar y a Perón, en particular. La creación de los Tribunales del Trabajo de la Capital Federal por el decreto n° 32.347 en noviembre de 1944 había marcado una primera inflexión al despertar la ruidosa alarma de varios sectores: desde las patronales disgustadas por el obrerismo que se venía desplegando en la intervención estatal y que veían en esta institución una nueva andanada, hasta el ámbito judicial y la corporación de abogados, donde predominaban los civilistas reacios a que el Nuevo Derecho llegara a tener su propio fuero<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ver: Juan Manuel PALACIO (2015), “El grito en el cielo. La polémica gestación de los Tribunales del Trabajo en la Argentina”, *Estudios Sociales*, año XXV, n°48, pp. 59-90.

<sup>48</sup> En: Juan Domingo PERÓN (1973), *Habla Perón*, Buenos Aires, Ediciones de la Liberación, p. 15.

<sup>49</sup> Andrés Stagnaro ha atribuido parte del revuelo 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. Ver también sobre las reacciones ante la creación de los Tribunales del Trabajo: Juan Manuel PALACIO (2015), *op. cit.*

El Colegio de Abogados de Buenos Aires pronto se pronunció a través de su revista a favor de la inconstitucionalidad del decreto n° 32.347 arguyendo que la creación de Tribunales era competencia del Congreso, custodio de la garantía acordada por el artículo n° 18 de la Constitución Nacional, por la cual “ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa”. Dado este esquema, el Poder Ejecutivo no podía sustraer causas que competían a tribunales originados por leyes nacionales para asignárselas a otros, sin caer en la figura de estar promoviendo la formación de “comisiones especiales”. Tampoco podía absorber funciones judiciales al tomar la decisión unilateral de originar nuevos tribunales. Por lo tanto, se trataba de un decreto que atentaba contra el principio de división de poderes y violaba garantías constitucionales<sup>50</sup>. Meses más tarde, la Corte Suprema se negaba a tomar juramento a los miembros de la Cámara de Apelaciones de la Justicia del Trabajo, transparentando su disgusto con las cada vez más disruptivas novedades.

En abril de 1945, Perón decodificaba esas tomas de posición en estos términos:

...Sabemos muy bien que ya se mueven fuerzas hasta en el foro, diciendo que esto es inconstitucional. Sabemos muy bien dónde van dirigidos esos dardos y por qué se disparan; pero como estamos decididos a defender los intereses de los que tienen menos, hemos de sacrificar cualquier cuestión para que esto se cumpla. Una Justicia del Trabajo rápida, real, sin explotaciones de ninguna naturaleza, es la base de todo el mecanismo de solución de los conflictos del trabajo. Hasta ahora, lo hemos hecho nosotros aquí en la Secretaría, un poco arbitrariamente si se quiere, pero saben perfectamente ustedes el extraordinario bien que esa, nuestra justicia, quizá fuera de la ley, ha proporcionado a la masa de los trabajadores...<sup>51</sup>

Pretendíase asociar un cambio impulsado desde el Ejecutivo con una mera cuestión de voluntad política, pero no se podía perder de vista que los límites institucionales

---

<sup>50</sup> Ver: “Tribunales del Trabajo”, *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, Tomo XXIII, n° 1, (1945), pp. 191-192.

<sup>51</sup> En: *Discursos de Juan Domingo Perón*, carpeta 4 (9 de abril de 1945 a 31 de julio de 1946), Fondo Juan Domingo Perón, Biblioteca del Congreso de la Nación, folio 3 y sig. Citado por Andrés Stagnaro (2012), *op. cit.*, p. 157.

representaban una amenaza concreta y que, además, también podían ser utilizados políticamente. En septiembre de 1945, sin ir más lejos, los partidos políticos marcharon pidiendo que las Fuerzas Armadas entregaran el gobierno a la Corte Suprema, dejando claro cómo se estaba dando el alineamiento de fuerzas.

Pasadas las álgidas jornadas de Octubre de 1945, el siguiente hito en este cruce estuvo dado por el fallo de inconstitucionalidad parcial del régimen orgánico de la STyP, que se dio a conocer algunos días antes de las elecciones de febrero de 1946. Por él se impugnaba la forma en que se habían constituido las delegaciones regionales a partir del decreto de creación de la STyP (y por tanto los artículos n° 12 y 13 del decreto n° 15.074)<sup>52</sup>. La Corte se había pronunciado de esta manera a colación del caso de una multa aplicada por un inspector delegado de la STyP en la Provincia de Buenos Aires a Roberto Williams Holdsworth, jefe de la Compañía Dock Sud, por violación del artículo n° 6 de la Ley n° 11.544 sobre jornada legal de trabajo, que imponía la obligación de colocar aviso de horario de personal en cada establecimiento.

Los diarios se hicieron eco del caso y de las repercusiones de fondo del fallo de la Corte que, revocando una sentencia anterior del juez Alejandro Moreno Bunge de La Plata, abría intersticios por los cuales se podía dar por tierra con lo actuado por la STyP. La argumentación de los magistrados corría principalmente por dos sendas. La piedra de toque era la idea de que el Poder Ejecutivo no podía crear por decreto - ni como gobierno de facto ni como autoridad constitucional - órganos de aplicación provinciales sin vulnerar el sistema federal que establecía que las provincias se daban sus propias instituciones. Pero luego se hacía presente también la noción de que la Ley n° 11.544 estaba incorporada en el Código Civil y que la supervisión de su aplicación correspondía a tribunales federales o provinciales, según los casos, impugnando la capacidad del personal del Ejecutivo para resolver multas que la involucraran<sup>53</sup>.

De esta manera, al filo de las elecciones del '46, la Corte se encontraba 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 a las oficinas del trabajo provinciales, “sustituyéndose sus funciones específicas de

---

<sup>52</sup> Ver: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, p. 393.

<sup>53</sup> Ver: “Son inconstitucionales las delegaciones de la Secretaría de Trabajo”, *La Prensa*, 3/02/1946, p. 7.

control y de aplicación administrativa de las leyes en las respectivas provincias por la de subordinación al órgano administrativo nacional.”<sup>54</sup> 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.

Estas disputas añadieron una tremenda tensión al ya sobrecargado clima electoral. El 3 de febrero de 1946, Héctor Russo, a la sazón Secretario de Trabajo y Previsión, lanzaba un comunicado a través de la Subsecretaría de Informaciones para contener (y, de paso, advertir de) la intranquilidad del movimiento obrero y no titubeaba en mostrarse abiertamente suspicaz ante el proceder de la Corte:

El secretario de Trabajo y Previsión, no obstante su compenetración con la posición espiritual de los trabajadores, y dándose cuenta de las deplorables consecuencias que puede tener el hecho de cerrarles las fuentes del derecho y de la legalidad para lanzarlos a los caminos de la violencia, se cree en el deber de hacer un llamamiento a la cordura de las masas proletarias (...)

El secretario de Trabajo y Previsión no puede menos que sentir extrañeza por el hecho de que a más de dos años de la creación de la Secretaría, a sólo veinte días de las elecciones, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de las delegaciones regionales, olvidando que en fallos anteriores (fallo C.S.N., 21 de mayo de 1945 –publicado en Revista La Ley, tomo 38, página 710- causa: Juan Botta-Instituto Biológico Argentino), no desconoció la validez de la actuación de los delegados regionales.<sup>55</sup>

A través de la misiva, Russo informaba que usaría todos los medios legales a su alcance para proteger las delegaciones regionales, invitando a los delegados a una reunión urgente en la Capital Federal a los fines de impartir nuevas instrucciones para encuadrar el despliegue de sus funciones. Cerraba arrojando las culpas del escenario que se abría sobre las espaldas del Poder Judicial, que estaba jugando una carta institucional con enorme carga política en medio de la polarización reinante: “Queda a la exclusiva

---

<sup>54</sup> Ver: Luis A. DESPONTIN (1946), “Facultades nacionales y provinciales para legislar en materia de trabajo”, *Derecho del Trabajo*, Tomo VI, pp. 145-152.

<sup>55</sup> En: “Juzga un reciente fallo de la Corte el Secretario de Trabajo”, *La Prensa*, 4/02/1946, p. 13.

responsabilidad de quienes la han promovido, las consecuencias de la cuestión planteada.”<sup>56</sup>

El comunicado causó bastante revuelo en los días subsiguientes. El Partido Demócrata Nacional, la Unión Democrática y el Centro de la Facultad de Derecho acusaron públicamente al funcionario de agitación a la violencia y de querer colocar a la Secretaría en el podio de defensora de los intereses de los trabajadores, cuando ese era un deber público, realizado por la Nación toda a través de sus instituciones, de sus partidos políticos y de la legislación social existente<sup>57</sup>. A pesar de que un nuevo comunicado oficial buscaría bajarle el tono a las opiniones del Ejecutivo, días más tarde una comisión del Partido Demócrata Nacional inició acciones legales penales por considerar graves las declaraciones de Héctor Russo. Veían tales manifestaciones como ataques a las decisiones de un poder independiente e incitaciones encubiertas a la rebelión, que pretendían presionar a la Corte Suprema, ambos comportamientos considerados incompatibles con la dignidad de la función pública<sup>58</sup>.

Debajo de la impugnación a las delegaciones regionales, latían recelos de distinta naturaleza. Su papel como correa de transmisión política y burocrática entre el nivel nacional y provincial de gobierno y las dirigencias sindicales, ha sido subrayado por varios autores<sup>59</sup>. El potencial que revestían para transformar lealtades políticas locales en nacionales, vinculando a los trabajadores de manera directa con el Estado Nacional, también era temido por las dirigencias provinciales y los grupos propietarios del interior, sobre todo en los espacios rurales<sup>60</sup>. De su rol estratégico tomaban debida nota los ministros y secretarios, al reunirse de inmediato el 4 de febrero en Casa de Gobierno, post comunicado de Russo, para fijar posición frente al fallo y sus

---

<sup>56</sup> En: *ibídem*.

<sup>57</sup> En: “El gobierno consideró un fallo de la Corte en reunión de ministros”, *La Prensa*, 5/02/1946, p. 8-9.

<sup>58</sup> Ver: “Ante la Justicia será acusado el Secretario de Trabajo y Previsión”, *La Prensa*, 6/02/1946, p. 8. El 12 de febrero, la comisión del Partido Demócrata Nacional elevaba un escrito ante el juez federal Dr. Fox para que se considerara a Russo en desacato. Se lo acusó también de falsear los hechos al plantear la idea de que la Corte estaba en contradicción consigo misma porque no había cuestionado la legalidad de las delegaciones regionales en ocasión de otro fallo. Según los firmantes del escrito, la Corte actuó en la causa Juan Dotta-Instituto Biológico Argentino -referida por Russo en el comunicado de la STyP- revocando la multa aplicada por no fundarse en ley anterior al hecho que se quería reprimir y sin tener oportunidad de expedirse sobre la autoridad de las delegaciones. Ver: “Acusóse por desacato a la Corte al Secretario de Trabajo y Previsión”, *La Prensa*, 12/02/1946, p. 7.

<sup>59</sup> Ver: María Mercedes PROL (2012), *op. cit.*, pp. 59-62.

<sup>60</sup> Ver: Juan Manuel PALACIO (2015), *op. cit.*, pp. 78 y 80.

inesperadas derivaciones y recalculan respecto de las tempestuosas declaraciones del Secretario de Trabajo y Previsión interino.

Concluyeron en ese encuentro que la Corte Suprema no había puesto en discusión las conquistas sociales surgidas de los decretos-leyes emanados del gobierno, cuya capacidad legislativa le había sido reconocida por el mismo Tribunal Supremo en ausencia del Congreso de la Nación. En cambio, el fallo sí había cuestionado las facultades de los delegados regionales para la aplicación administrativa de las multas en calidad de jueces de faltas en jurisdicción provincial, señalando que competía a funcionarios provinciales en virtud del funcionamiento del sistema federal. El Poder Ejecutivo se reposicionaba ante el revés, reafirmando su respeto a los marcos constitucionales y jurídicos. Declaraba también que impartirían instrucciones a los interventores federales para que derivaran la aplicación administrativa de las multas en las autoridades provinciales correspondientes, solucionando así los inconvenientes jurisdiccionales planteados por el fallo<sup>61</sup>. Aunque no dejaron de aprovechar la ocasión para marcarle la cancha al Poder Judicial:

Cabe advertir, como principio general, que la justicia no puede resolver sino la cuestión planteada en el ‘caso’ materia de litigio. Su pronunciamiento no obliga sino a las partes que lo motivan y con respecto al objeto cuestionado. No le es permitido hacer declaraciones ‘en abstracto’, ni en forma tal que su decisión pueda generalizarse o hacerse extensiva a todas las situaciones análogas.<sup>62</sup>

El nuevo mensaje del Ejecutivo estuvo lejos de clausurar la controversia. La Asociación Constitucional Argentina apareció en escena elogiando el fallo y criticó la postura de Russo, subrayando el papel electoralista cumplido por las delegaciones regionales en la campaña. Sostuvo, además, que el hecho de que Russo no hubiera sido removido de su cargo por sus declaraciones, dejaba abierta la duda sobre el respeto del gobierno a las decisiones del máximo Tribunal<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Ver: “El gobierno consideró un fallo de la Corte... *op. cit.* y “El PE señala que la Corte no ha querido restringir mejoras sociales”, *La Prensa*, 6/02/1946, p. 8.

<sup>62</sup> En: *ibídem.*

<sup>63</sup> Ver: “Elógiase la sentencia sobre las delegaciones de Trabajo y Previsión”, *La Prensa*, 8/02/1946, p. 8.

Por su parte, en este marco se produjeron reacciones encontradas dentro del movimiento obrero. Mientras la Junta Ejecutiva de la Federación Obrera de la Construcción denunciaba la “influencia perturbadora” de la STyP y el carácter provocativo del comunicado de Russo y otro tanto declaraba el Sindicato de Obreros de la Industria Textil de Santa Fe, el 6 de febrero, la Unión Sindical de la Provincia de Buenos Aires protestaba contra el fallo con una huelga de 24 horas en Avellaneda, que contó con la adhesión de los trabajadores de las empresas Siam y Tamet y de los frigoríficos Wilson, Clabasa y Anglo. Paralelamente, los medios divulgaban información sobre asambleas en el interior del país, en que se estaban discutiendo las acciones a llevar a cabo<sup>64</sup>.

La CGT, en tanto, estaba en vilo: su Comisión Administrativa se encontraba en sesión permanente desde el 4 de febrero y el 9 se reunió el Comité Central Confederal para debatir cuál sería su postura pública. Silvio Pontieri realizó allí un balance de la situación en su calidad de Secretario General, en el cual el papel de la STyP es analizado críticamente, a la vez que se reconoce el impacto clave del accionar de las delegaciones regionales en el interior del país:

Sabemos que allí no se defienden los intereses obreros en la medida ni con la eficiencia necesaria, pero de todas maneras pese a que en muchas delegaciones de la Secretaría en el interior del país no han cumplido con su misión, es en esas zonas donde más se ha hecho notar su influencia y su obra de justicia social, porque anteriormente todas las reparticiones del trabajo estaban en poder de la oligarquía y el caudillismo. La Corte Suprema que es el último reducto que queda en poder de la oligarquía, ha dado una acordada en la que desconoce facultad a las delegaciones regionales de la Secretaría de Trabajo y Previsión para aplicar multas por infracciones a las leyes y decretos que protegen el trabajo. Nadie desconoce que este es un golpe político que responde a un plan que la oligarquía y el imperialismo han preparado precisamente para hacer fracasar los esfuerzos que estamos realizando para construir un modelo basado en la justicia social.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Ver: *ibídem* y “Ante la Justicia será acusado el Secretario de Trabajo y Previsión”, *op. cit.*

<sup>65</sup> En: *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Reunión del 9/02/1946, pp. 197-198.

Pontieri sostenía que la noticia había producido un “pésimo efecto entre los trabajadores”, que sabían de la posición reaccionaria de la Corte Suprema, y que el asunto del fallo había sido hábilmente aprovechado por la prensa. Efectivamente, el fuego cruzado fue la regla en estos días. Los miembros de la CGT temían, de hecho, que hubiera por parte de la oposición una intención deliberada de azuzar el fantasma de la huelga general. Si la CGT se lanzaba por ese camino, corría el riesgo de afectar la normalidad del acto electoral y abrir la puerta para su posterior impugnación. En caso de que eso sucediera, el Laborismo iba a ser el que pagara los platos rotos.

La situación era complicada porque la presión de las bases inclinaba la balanza por la opción de la paralización de las actividades, pero los dirigentes cegetistas eran conscientes de lo difícil que iba a ser controlar la movilización si se decidía declarar la huelga general<sup>66</sup>. De hecho, en la reunión del 9 de febrero, también se discutió que en Avellaneda habían comenzado a realizarse paros sin esperar a oír la postura de la CGT. Pontieri lo atribuía a que la localidad todavía estaba influenciada por el comunismo y ansiaba la instalación de una delegación regional de la STyP allí que pudiera cooperar en la segregación de los líderes poco inclinados a la “disciplina confederal”<sup>67</sup>.

Las delegaciones regionales cumplían un papel en el fortalecimiento de la central obrera. Los referentes sindicales lo captaron muy rápidamente. Nótese un dato fundamental a cuento de esto: los representantes de los sindicatos encuadrados en la CGT no estaban discutiendo su posición frente al fallo en términos de su adhesión a Juan Domingo Perón, ni considerando que la STyP fuera un instrumento por él grácilmente concedido. Ni siquiera la conceptuaban como un organismo sin mácula. Sobre este asunto, resulta interesante la postura de Aurelio Hernández en ese encuentro:

Dentro de la obra cumplida por la revolución la que más ha beneficiado a los trabajadores ha sido sin duda alguna la cumplida por la Secretaría de Trabajo y Previsión, que superó en dos años el atraso de 50 que teníamos en la evolución social. En esos cincuenta años de atraso la clase obrera luchó afanosamente para crear las condiciones que posibilitaron la realización de las conquistas revolucionarias. *En ese sentido fue la CGT la que hizo cambiar su orientación*

---

<sup>66</sup> Ver: Juan Carlos TORRE (1990), *op. cit.*, p. 172.

<sup>67</sup> Ver: *Actas del Comité Central Confederal de la CGT n° 1, 1938-1945*, Reunión del 9/02/1946, p. 213.

*a la revolución dándole con su acción un contenido de justicia y libertad que antes no tenía. La Secretaría de Trabajo y Previsión y sus delegaciones es una conquista de la clase obrera porque ha sido esta la que la apoyó solidariamente para que pudiese consolidarse y seguir adelante. Por esa causa nosotros vamos a defender la Secretaría de Trabajo y Previsión y las delegaciones contra todos los ataques de la oligarquía y de cualquier parte que vengan, inclusive de la propia Corte Suprema.*<sup>68</sup>

Finalmente, se resolvió elevar un memorial ante el Presidente de la Nación, Edelmiro Farrell, fijando la posición de la central y no declarar ninguna huelga para no atentar contra el desenvolvimiento pacífico de los comicios del 24 de febrero de 1946<sup>69</sup>.

Mientras tanto, la STyP tomaba recaudos para que no pudiera seguir impugnándose a las delegaciones regionales por sus actividades políticas: por caso, el subdirector de delegaciones regionales viajó a Santa Fe especialmente para notificar al personal de la dependencia de la absoluta prohibición de actuar en la campaña política bajo amenaza de cesantía inmediata<sup>70</sup>. Pese a ello, todavía el 13 de febrero la Unión Democrática seguía denunciando mediáticamente que desde la STyP, en confabulación con la conducción de la UF y la CGT, se estaban promoviendo maniobras para introducir la perturbación “a favor del continuismo fascista, dificultando así la acción patriótica de las fuerzas democráticas y el reencauzamiento institucional de la República”<sup>71</sup>. La coalición de partidos formada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista y el Partido Comunista convocaba a que los “obreros democráticos” bloquearan los planes de huelga general, que en rigor de verdad, como hemos expuesto, ya habían sido desestimados. La autoridad de la agencia, sin embargo, seguía siendo lábil, elemento que apremiaba enmendar en la siguiente etapa.

---

<sup>68</sup> En: *ibídem*, pp. 206-207. El resaltado es nuestro.

<sup>69</sup> Ver: *ibídem*, pp. 194-217.

<sup>70</sup> Ver: “Prohibióse actuar en política al personal de la S. de Trabajo y Previsión”, *La Prensa*, 9/02/1946, p. 8.

<sup>71</sup> En: “El fallo de la Corte no debe infundir temores a las masas obreras”, *La Prensa*, 13/02/1946, p. 11.

### **3.2. La institucionalización de lo actuado: de la Ley n° 12.921 a la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión**

El choque entre Perón y la Corte era síntoma de la puja del 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, estaba claro que 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 posibles embates. No obstante, las posiciones no fueron uniformes en estas cuestiones. Existieron quienes argumentaron prontamente a favor de la posibilidad del Ejecutivo de construir un espacio como la STyP. Mariano Tissembaum, por ejemplo, resaltó que las infracciones del trabajo podían considerarse comprendidas en una jurisdicción nacional amplia del Poder Ejecutivo dentro del territorio de las provincias en razón del bienestar y seguridad general del país, como la que primaba en materia de policía sanitaria animal y vegetal<sup>72</sup>. Lo cierto es que una vez ubicado Perón en la primera magistratura, uno de los primeros proyectos ingresados al Congreso fue el que proponía la aprobación parlamentaria de todos los decretos referidos a Trabajo y Previsión surgidos del gobierno militar.

A lo largo de los debates que finalmente dieron cuerpo a la Ley n° 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 por 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, al mismo tiempo que no impedía al Congreso proponer modificaciones o sancionar nuevas leyes para reemplazarlos en el

---

<sup>72</sup> Referido por Juan M. GALLI PUJATO (1950), *op. cit.*, p. 21.

futuro<sup>73</sup>. 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 Argaña<sup>74</sup>– 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 contrario, 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, señaló algunos de los principales problemas, siendo uno de los más salientes, nuevamente, 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 pasar por alto la organización federal imperante en el país<sup>75</sup>. 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 ley<sup>76</sup>. 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

---

<sup>73</sup> Esta era la postura del Senador Ramella, por ejemplo. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (1946), 37° reunión - 32° sesión ordinaria, p. 186.

<sup>74</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1946), 55° reunión – 11° sesión extraordinaria, p. 305.

<sup>75</sup> Ver: *ibídem*, pp. 311-312.

<sup>76</sup> Ver: *ibídem*, p. 330.

legislación social para hacer gravitar por igual en todos los sectores del país, para atropellar al gobierno propio de las provincias...<sup>77</sup>

Otro de los diputados radicales, Emilio Ravignani, acordó con estos puntos pero fue más allá y apuntó directo al corazón de la existencia de la STyP, refutando que la 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 en el Poder Ejecutivo y como figura de enlace con el Poder Legislativo<sup>78</sup>.

Más allá de que la Ley n° 12.921 se terminara sancionando, el abanico de posiciones interpretativas 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 separaban 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

---

<sup>77</sup> En: *ibídem*, p. 316.

<sup>78</sup> Ver: *ibídem*, p. 320. El Poder Ejecutivo defendió la posición de que no había impedimento real para el funcionamiento de las Secretarías siempre que los ministros pudieran refrendar con su firma los decretos y hacerse cargo de la representación parlamentaria exigida por el artículo n° 63 de la Constitución. De ahí el señalamiento de Ravignani sobre el lugar en que quedaban los Ministros frente a los Secretarios. Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951... op. cit.*, p. 10.

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.

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.<sup>79</sup>

La solución provisoria fue, entonces, autorizar 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 reacomodables<sup>80</sup>. De hecho, el peronismo auspició estos cambios tensando al máximo los límites impuestos por la Constitución hasta finalmente lograr su Reforma en 1949<sup>81</sup>.

Como ha observado Carlos Altamirano, la Constitución de 1949 cerró el ciclo de profundas reformas sociales y políticas que marcaron a fuego los tres primeros años de

---

<sup>79</sup> En: *Plan de Gobierno 1947-1951... op.cit.*, pp. 11-12.

<sup>80</sup> 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

<sup>81</sup> 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>

gobierno peronista<sup>82</sup>. La necesidad de modificar la Carta Magna había sido reclamada reiteradamente por el peronismo desde 1946, aduciendo que los problemas de posguerra no podían ser resueltos por un documento redactado en el siglo XIX<sup>83</sup>. Pero incluso antes, referentes como Alfredo Palacios, Carlos Sánchez Viamonte o Juan Carlos Rébora, venían pronunciándose a favor de la incorporación de herramientas de planificación en la arquitectura estatal y de la superación del Derecho Civil liberal por una concepción social de las instituciones jurídicas<sup>84</sup>. De hecho, en el capítulo 1 de esta tesis se ha podido apreciar que desde la segunda década del siglo XX, muchas de las propuestas de reorganización del Poder Ejecutivo venían ligadas a proyectos de modificación constitucional de más vasto alcance.

Buena parte del debate en torno a la Reforma Constitucional estuvo tomado por el tópico de si el móvil principal que explicaba la convocatoria a una Asamblea Constituyente era o no el de la incorporación de la posibilidad de reelección presidencial. Este asunto no sólo concitó la atención de la oposición, que se dedicó a combatirlo y denunciarlo, sino que también generó desgarros dentro del propio peronismo, provocando un diferendo entre Perón y Mercante, que significaría el paulatino alejamiento entre ambos<sup>85</sup>. Sin ánimo de quitarle relevancia a este punto, había otras razones perentorias para renovarla. Como se evidenció aquí a partir de lo acaecido con el área de Trabajo y Previsión, los amplios cambios suscitados en las

---

<sup>82</sup> Ver: Carlos ALTAMIRANO (2002), “Ideologías políticas y debate cívico”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955). Nueva Historia Argentina. Tomo VIII*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 206-255.

<sup>83</sup> María Graciela Sebastiani indica que solamente durante 1946 y 1947, los diputados peronistas presentaron cuatro proyectos de ley para reformar la Constitución de 1853. Ver: María Graciela SEBASTIANI (2005), *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1943 y 1951*, Buenos Aires, Prometeo, p. 95.

<sup>84</sup> Ver: Martín STAWSKI (2013), “La triple reforma de 1949 y el Plan de Acción en Materia Económica: un apuntalamiento del objetivo económico-financiero del primer peronismo”, ponencia presentada en las XIV Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia, Mendoza, 2 al 5 de octubre.

<sup>85</sup> Los radicales, en minoría dentro de la Convención (106 peronistas – 47 radicales, tal arrojaron las elecciones de diciembre de 1948 para conformarla), la abandonaron cuando la mayoría se negó a suprimir el principio de reelección presidencial. Dentro del peronismo, la regla había sido la ambigüedad en torno al tópico. Durante el año previo a la Reforma, Perón había declarado en varias oportunidades que no podía presentarse nuevamente como candidato y se intuía en los círculos más allegados, que el candidato natural para sucederlo era Domingo Mercante. Mercante presidía la Convención y tenía, inclusive, una buena relación con Moisés Lebensohn, líder de los convencionales radicales. Durante las sesiones, Mercante llegó a declarar que el artículo de la Constitución de 1853 que impedía la reelección no sería reformado, lo cual desató un fuerte conflicto con Eva y Juan Domingo Perón. Sobre estos temas, ver: María Graciela SEBASTIANI (2005), *op. cit.*, pp. 95-101 y Raanan REIN (2006), *op.cit.*, pp. 68-70.

estructuras de gobierno se daban de bruces insistentemente con los límites legales, así que la reforma ministerial también urgía para poder superar las complicaciones derivadas del recurso fronterizo de la formación de Secretarías.

Así, alcanzada la instancia de la Reforma, en el artículo n° 84 se estableció que el Poder Ejecutivo sería el responsable de proponer la organización de los ministerios mediante una nueva Ley Orgánica a la vez que se determinó, vía la primera de las Disposiciones Transitorias, que el despacho de la Nación estaría a cargo de una serie de nuevas reparticiones que alcanzaban el número de veinte. Esto constituyó un parteaguas porque en la Constitución de 1853, como se ha visto, el número se encontraba fijado expresamente dentro del texto constitucional. A partir de este momento, 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 nueva Reforma Constitucional. Además, la reforma, denominación, ramos y coordinación de los ministerios sólo podría ser tratada a partir de entonces en el Congreso por propuesta del Poder Ejecutivo, que era considerado el concededor de las necesidades y funciones de gobierno, lo cual no restaba poder al Legislativo para proponer modificaciones<sup>86</sup>.

La preparación del anteproyecto de la Ley orgánica de ministerios n° 13.529 involucró directamente a Perón en diálogo con la Secretaría Técnica, dirigida por José Figuerola. Como punto de partida, el Presidente pidió a los ministros que emitieran escritos detallando las funciones que, según creían, debían ser de su incumbencia. Luego supervisó los sucesivos borradores y discutió cambios en persona en reunión de

---

<sup>86</sup> La importancia de este cambio fue especialmente apuntada por el Senador Pablo Ramella al presentar el proyecto de la Ley n° 13.529 en la Cámara Alta. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (1949), 20° reunión – 18° sesión ordinaria, p. 612. En la Cámara de Diputados, la oposición fue dura con ese punto, aduciendo en la voz del diputado radical Alfredo Vítolo que en la actualidad el único país que mantenía un sistema por el cual el Ejecutivo era el único capaz de modificar la estructura ministerial era el Estado Novo portugués. Los diputados oficialistas se refugiaron en el ejemplo de la creación de consejos durante el New Deal para defender el fortalecimiento de una relación directa ministros-Poder Ejecutivo, como también en la existencia de una tradición americana que consideraba a la función ministerial como netamente ejecutiva. Por esta senda intentaban argumentar contra el intento del radicalismo de adjudicar una inspiración fascista a la propuesta. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1949), 19° reunión – 14° reunión ordinaria, pp., 1451-1452 y 1479-1480. Ver también: Carlos JUÁREZ (1954), *op. cit.*, pp. 38-39. Efectivamente, en 1954, hubo una nueva Ley de Ministerios: la n° 14.303, pero esta no modificó los lineamientos dispuestos para el Ministerio de Trabajo y Previsión en la reforma anterior.

ministros. El objetivo era lograr que la versión que se presentase ante el Poder Legislativo tuviese la suficiente discusión detrás como para articular una organización que pusiera fin a los solapamientos de funciones y promoviera una mayor coordinación entre los distintos ministerios.

En una de esas reuniones, en mayo de 1949, Perón se dedicó especialmente a defender puntos como el agrupamiento de los ministerios por equipos (militar, económico y político) y dedicó buena parte de sus esfuerzos a explicar cuáles serían los roles de los Ministerios de Asuntos Políticos y de Asuntos Técnicos en el futuro esquema. Los asuntos encargados a Trabajo y Previsión no suscitaron discusión alguna y de hecho, mientras los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Finanzas y Educación, por citar sólo algunos casos, participaron activamente del intercambio, el por entonces Ministro de Trabajo y Previsión José María Freire no intervino más que para hacer una consulta sobre a quién correspondía la designación de miembros en misiones internacionales especializadas, probablemente a colación del procedimiento que requería la conformación de las delegaciones enviadas a las Conferencias Internacionales del Trabajo<sup>87</sup>.

El tratamiento legislativo del proyecto se dio entre fines de junio y principios de julio de ese año y fue intenso, dado que era el primero que se abordaba en cumplimiento de lo dispuesto por la flamante Constitución. El Poder Ejecutivo fue fuertemente respaldado por el oficialismo en ambas Cámaras, saludando la propuesta como otra muestra de la capacidad de acción y transformación constante desplegada desde ese poder de gobierno. Mientras en Senadores el apoyo estaba asegurado, en la Cámara de Diputados era de prever que los representantes del radicalismo, al haberse retirado de la Convención, emplearan el espacio para saldar debates que habían quedado trancos en aquella Asamblea<sup>88</sup>. El Ministro del Interior Ángel Borlenghi se hizo presente en la Cámara Alta para acompañar el proyecto del Ejecutivo, buscando desde decir de paso la idea de que una de las aspiraciones del mismo era cortar el contacto entre los ministros

---

<sup>87</sup> Ver: “Reunión del Gabinete Nacional realizada el 18/5/49”, *Fondo Secretaría Técnica 1° y 2° Presidencia del Teniente General Juan Domingo Perón*, AGN, Legajo 664.

<sup>88</sup> La Cámara Alta seguía estando compuesta –como a lo largo de ambas presidencias- unánimemente por senadores ligados al peronismo, mientras que en Diputados todavía había una minoría opositora. Ver: Peter WALDMANN (2009), *El peronismo 1943-1955*, Buenos Aires, EDUNTREF, pp. 74-75.

y el Poder Legislativo<sup>89</sup>. Allí, Borlenghi filió todo el conjunto de modificaciones propuestas para la reorganización del Estado con la creación de la STyP en 1943. Sostenía que ese había sido el primer acto realmente significativo, la “idea madre” de la cual se habían desprendido las otras innovaciones, ya que desde allí se habían podido detectar las necesidades de la población en relación con la industria, el comercio, la salud, la educación, los transportes, la economía y un largo etcétera, generándose a partir de ello la aparición de otras Secretarías<sup>90</sup>. Trabajo y Previsión aparecía como la cuna de todas las realizaciones.

Resulta claro en este contexto que la emergencia del MTyP, aunque arrastraba problemas específicos, distaba de ser un asunto ligado exclusivamente a cuestiones internas del área y obedecía, en cambio, a un reajuste institucional más abarcativo. El MTyP vio la luz al mismo tiempo que otros ministerios y al ser heredero directo de la STyP, ni siquiera fue de los más cuestionados. De hecho, en los debates parlamentarios no se impugnó su existencia y casi no hubo discusiones extensas sobre sus funciones. La excepción estuvo dada por la intervención del diputado radical por Corrientes, Aníbal Dávila. El representante impugnó la potestad del MTyP en cuanto a la concesión, fiscalización y retiro de las personerías gremiales, por ser la llave maestra del Poder Ejecutivo para controlar los sindicatos en el país, de lo cual se desprendía la falta de libertad de agremiación. Solicitaba, consecuentemente, que se revocara esa facultad y se la otorgase a los jueces del trabajo<sup>91</sup>.

La moción fue cruzada por el diputado tucumano Luis René Villacorta, ex obrero de los ingenios azucareros y dirigente de la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar (FOTIA), quien había sido anteriormente delegado y sub-delegado regional

---

<sup>89</sup> La imposibilidad del Poder Legislativo de modificar el número y deslindamiento de los ministerios era vista como otra señal más de centralización y jerarquización de funciones en torno de un único centro, que era la Presidencia. Otros aspectos de la Ley n° 13.529, como el que figura en el sexto inciso del artículo 2do. sobre la obligación de elevar las memorias ministeriales directamente al Presidente para que este luego las presentara en el Congreso, también eran leídas en esa dirección. Según Peter Waldmann, la siguiente Ley de Ministerios, n° 14.303, a diferencia de la de 1949, incorporaba elementos de la doctrina peronista directamente en su texto, como la diferenciación entre conducción central y ejecución descentralizada. Ver: *ibídem*, pp. 84-87.

<sup>90</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (1949), 20° reunión – 18° sesión ordinaria, p. 617.

<sup>91</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1949), 19° reunión – 14° reunión ordinaria, pp. 1521-1522.

de la STyP en Tucumán. En ella, Villacorta argumentaba oponiendo a la noción jurídica de libertad gremial la realidad vivida en su provincia antes de la irrupción de la STyP:

No había libertad sindical en Tucumán ni casi en ninguna parte del interior del país, porque cuando nos agremiábamos nos ponían el carro, como se decía vulgarmente, para que nuestras familias tuvieran que ir vagando como parias y señalados porque no podíamos trabajar en ningún lado por estar sindicados como extremistas.<sup>92</sup>

Y seguía:

Estamos ahora por votar la creación del ministerio desde donde el general Perón, actual presidente de la Nación, empezó a marcar el derrotero por donde la clase trabajadora del país ha de seguir impertérrita, porque cree que ese es el derrotero de la justicia social, de la igualdad, no en el sentido que le daban los antiguos juristas que creían en la libertad liberticida de los libertinos; solamente en una protección estatal en el libre juego de la economía para que así los trabajadores no pudieran estar como el gato y el ratón solos en un círculo, sino que cuenten con la intervención del Estado para que, como dijera también el diputado Vítolo, pudiera así hacerse siquiera una paridad en la lucha incesante entre el capital y el trabajo (...)

Puedo decir también de que hay allí calor de justicia social, gracias al cual *nacieron poderosas organizaciones en el país que hoy son orgullo* porque son defensoras de los trabajadores (...)

Por eso es que yo creo que este artículo que crea el Ministerio de Trabajo y Previsión *debe ser tal vez no solamente votado, sino corroborado por el voto unánime de esta asamblea*, porque yo creo que debe haber sensibilidad obrera en todos los diputados que se sientan en representación de su pueblo. *Por lo tanto me opongo a que se sustituya ningún inciso de este artículo, que es el puntal de la revolución...*<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> En: *ibídem*, p. 1522.

<sup>93</sup> En: *ibíd.* El resaltado es nuestro.

Paradójicamente, en el cruce de las alocuciones de los diputados Dávila y Villacorta se hace tangible una realidad: si el punto de partida de este apartado es una coyuntura donde la STyP era sensible a los embates más variopintos, durante el debate de la Ley n° 13.529 ni siquiera la oposición puso en duda lo imperioso de apoyar su existencia entre las funciones especializadas y jerarquizadas del Poder Ejecutivo. Sí argumentó contra el vaso comunicante entre las estructuras estatales, partidarias y sindicales, que era el control de las asociaciones profesionales a partir del resorte de concesión y quita de las personerías gremiales. Pero para el peronismo, y concretamente para quienes habían hecho esa suerte de *crossover* desde el mundo obrero al mundo político, la STyP era la génesis del movimiento que les había dado peso y visibilidad. Efectivamente, en esa cuna había nacido el peronismo, pero la mano que mecía esa cuna era la de los grandes sindicatos reconocidos por el Estado. El poder de esos sindicatos había sido artífice y guardián del camino que había llevado de una STyP “floja de papeles” a un incuestionado MTyP, como rezaba el anhelo de Luis González de la UF durante la concentración por el primer aniversario de la STyP en noviembre de 1944, citado en el capítulo 2<sup>94</sup>. Defendiendo la arquitectura del artículo de la ley tal como estaba, consideraban estar defendiéndose a sí mismos.

Así, la Ley orgánica de Ministerios n° 13.529 creó, por fin, el MTyP y lo responsabilizó 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 también habían sido incorporados a la Carta Magna.

Según reseñó Juan Galli Pujato, las facultades del ministerio 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,

---

<sup>94</sup> Ver *supra* p. 109.

finalmente, aquellas que eran de responsabilidad concurrente con otros ministerios y que debían ser específicamente 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 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 provincial<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Ver: Juan GALLI PUJATO (1950), *op. cit.*, p. 29.

## CAPÍTULO 4

### Historias mínimas.

#### **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 poder<sup>1</sup>. 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 años<sup>2</sup>.

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 1945<sup>3</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Esta es, suscintamente, la tesis principal del trabajo de Louise DOYON (2006), *op. cit.*

<sup>2</sup> 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 por ejemplo: Gustavo CONTRERAS (2012), *op. cit.* y Marcos SCHIAVI (2013), *El poder sindical en la Argentina peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, Imago Mundi.

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

de las reuniones de gabinete y se entrevistaba con periodicidad con el Presidente de la Nación<sup>4</sup>.

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, seleccionado como Ministro del Interior; Juan Atilio Bramuglia, en la cartera de Relaciones Exteriores y, finalmente, José María Freire, a quien se ubicó nada menos que en la STyP.

En estas páginas daremos cuenta de 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 espacio 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 Perón.

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 -antes de siquiera comenzar- 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 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

---

<sup>4</sup> 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.

con el movimiento obrero organizado ya estaban colocados y la fascinación por Evita 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 la historiografía no se ha ocupado especialmente, tal vez por la dificultad para construir un corpus documental importante<sup>5</sup>.

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 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

---

<sup>5</sup> 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.

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 peronismo<sup>6</sup>. 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, los distintos aspectos de la transformación de las instituciones estatales del trabajo, que fueron el foco de análisis de los capítulos anteriores, estuvieron acompañados por cambios en los nichos de reclutamiento de personal que se retroalimentaron, 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, abordaremos 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 reconstruiremos 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, analizaremos su desembarco como titular de la STyP y barajaremos algunas hipótesis en torno a su elección para el puesto. Luego, exploraremos 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, intentaremos reflexionar en torno de la manera en que su perfil se ligaba con la valorización de nuevos tipos de saberes en el Estado y con el rol que, para el peronismo, debían cumplir la STyP y el MTyP como agencias.

---

<sup>6</sup> Ver: Daniel JAMES (2005), *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI, Primera Parte.

## 1. Los años del vidrio

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 Papini<sup>7</sup> 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 industrial<sup>8</sup>. 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 rama<sup>9</sup>.

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 menores<sup>10</sup>. 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 últimos<sup>11</sup>.

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 pertenecían a una jurisdicción distinta a la del establecimiento Papini donde Freire

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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, 2° semestre, pp. 93-111.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Datos proporcionados por Héctor ANGÉLICO y Pablo FORNI (1993), *op. cit.*, cuadro 6, p. 99, en base a *Estadísticas Industriales* (1941).

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 aledañas 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 que por eso se procuraba regularlo<sup>12</sup>. 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 menores<sup>13</sup>. Freire, que provenía de una familia numerosa y humilde de inmigrantes españoles, formó parte de esta población obrera infantil del conurbano.

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 aberturas<sup>14</sup>.

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; la de fabricación del producto y la de control de calidad y posterior embalaje. El

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Ver: Fernando ROCCHI (2006), *op. cit.*, p. 199.

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, en las que el trabajo calificado no gravitaba. Hasta entrados los ‘20, muchos de los mejores artesanos del sector eran extranjeros. Era frecuente el uso de la violencia sobre los aprendices tanto como las pujas entre oficiales y capataces en torno a la supervisión de tareas y el cuidado de los materiales<sup>15</sup>.

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, 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

---

<sup>15</sup> 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. Ex trabajadores de Cristalux en los años 40 corroboran la persistencia de los castigos físicos sobre los aprendices en caso de daños en las piezas o descuidos en la confección, debido al sistema de pagos por calidad de la pieza. Ver: Entrevista personal con Ramón Pereira, tesorero de la seccional Avellaneda del SOIVA, Osvaldo Freire, sobrino nieto de José María, y Eleuterio, ex trabajador de Cristalux, en la seccional Avellaneda del SOIVA - 5/10/2011.

andando, sino porque me viene de tradición de familia, pues mi padre fue también vidriero.<sup>16</sup>

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

---

<sup>16</sup> 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.

incluyeron ataques armados a vehículos de la empresa y muertos y heridos de distintos bandos, que quedaron impregnados en la memoria de los trabajadores del vidrio<sup>17</sup>.

Estas diferencias entre trabajadores de la misma actividad e incluso de un mismo establecimiento, sumadas a las disputas 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 socialismo<sup>18</sup>. La fuerte represión de la huelga de 1929 y la crisis económica mundial de 1930, significaron un momento de gran fragmentación para la organización de los obreros vidrieros. En el mejor de los casos, podían hallarse 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 en 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 '40<sup>19</sup>. 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 Socialista Argentino, aunque su actividad se había restringido al ámbito gremial sin tener inserción en las dirigencias partidarias<sup>20</sup>. 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 que se creó la STyP. Los vidrieros habían sido convocados por Perón al Ministerio de Guerra para brindar su opinión sobre el conflicto de los trabajadores

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Ver: Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *op. cit.*, p. 37.

<sup>19</sup> Ver: *ibídem*, pp. 50-52.

<sup>20</sup> Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

frigoríficos que había comenzado en agosto de 1943 y desde entonces mantuvieron relaciones con él y sus allegados<sup>21</sup>. 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 Capital<sup>22</sup>. El momento culmine de este proceso se dio el 11 de junio de 1944 cuando, en una asamblea general en el Cine Pompeya, logró acordarse la creación del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio (SOIV). En la reunión estuvo presente Alcides Montiel, en carácter de Secretario interino de la CGT. Allí se votaron, además, resoluciones sobre el cumplimiento de leyes obreras, la lucha por la obtención de una ley de jubilación para el sector, la abolición del trabajo a destajo y el reconocimiento de la entidad por parte de autoridades y patrones<sup>23</sup>.

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 colectivas<sup>24</sup>. 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 Secretario<sup>25</sup>.

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 productos, reconociéndose la necesidad de una regulación cuidadosa y efectiva de ese tipo de labor<sup>26</sup>. Freire comenzó a trabajar, por entonces, en el turno más

---

<sup>21</sup> 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... op. cit.* p. 17.

<sup>22</sup> Ver: José María FREIRE (1951), “En el teatro Odeón de Tucumán - 16/12/1950” en Id. *Acción Constructiva del Peronismo... op. cit.* p. 283.

<sup>23</sup> Ver: “Se realizó la asamblea unitaria del gremio de vidrieros”, *Periódico de la CGT*, 16/06/1944, p. 7.

<sup>24</sup> 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 (1944), n° 2, abril/mayo/junio, p. 417. A partir de la segunda mitad de 1944 (n° 3 de la *Revista de Trabajo y Previsión*), empezaron 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.

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

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

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 General<sup>27</sup>. En 1945 se reestructuró la Comisión Directiva y pasó a ser Secretario de Prensa y Propaganda cuando Vicente Garófalo asumió la Secretaría General y Manuel Torres, otro importante referente vidriero, más joven que Freire, se hizo con la Secretaría de Organización. 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 de ese tipo de cargos si se inclinaba por perpetuarse en ellos<sup>28</sup>.

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 Posguerra<sup>29</sup> e incorporándose a la CGT. El SOIV integró pronto 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 Vivas<sup>30</sup>. 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 Administrativa<sup>31</sup>.

---

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

<sup>28</sup> Ver: José María FREIRE (1951), “En el teatro Odeón de Tucumán... *op.cit.*, p. 288 y “Renueva sus autoridades el S. O. de la Industria del Vidrio”, *Periódico de la CGT*, 1º/10/1945, p. 6.

<sup>29</sup> 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... op.cit.*, p. 37.

<sup>30</sup> 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

<sup>31</sup> 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, respondiendo a 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.

Allí estaba Freire, entonces, vertiginosamente ubicado en un sitial privilegiado para terminar siendo testigo y protagonista del proceso abierto con 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, 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.<sup>32</sup>

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 STyP<sup>33</sup>. Lo que es indudable es que el SOIV apenas daba sus primeros pasos y ellos estaban íntimamente

---

<sup>32</sup> 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... op. cit.* pp. 223-224.

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

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

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 real<sup>34</sup>. 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. Contaba que durante esa jornada, aunque entre los dirigentes cegetistas persistía la incertidumbre, la movilización popular 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.<sup>35</sup>

---

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

<sup>35</sup> 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... op.cit.*, p. 49.

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 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. Además, Garófalo, a la sazón Secretario General del SOIV, aparece identificado como uno de los que incitó a los trabajadores de Papini a copar la escena pública a partir del 15 de octubre<sup>36</sup>. Pedrera era en ese momento vocal del sindicato. 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, es posible olfatear allí alguna interna entre los mismos dirigentes del vidrio y que por ello no se mencione a Freire en el famoso *racconto*<sup>37</sup>.

En la reunión del CCC de la CGT del 16 de octubre, los vidrieros tuvieron su representante en Nicolás D’Alessio, vocal de la Comisión Directiva del SOIV. Aunque 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

---

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

<sup>37</sup> Que Reyes reivindique a Garófalo y Pedrera, que no ocupaban cargos en 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 en el 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.

los puentes del Riachuelo. Ellos me pidieron que gestionara en la CGT que les permitieran llegar hasta la Capital.<sup>38</sup>

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, titubeos mediante, que el movimiento sindical estaba ya demasiado comprometido con la política de Perón como para echarse atrás sin perder nada. Además, como es sabido, la movilización de las bases ya estaba en marcha y se esperaba que el respaldo de la CGT le otorgara mayor empuje. El resto, es historia conocida. 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 les ofreció subir al balcón de la Casa Rosada con él, pero ellos prefirieron estar en la Plaza de Mayo junto con el resto de los trabajadores<sup>39</sup>.

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 prosecretario y vicepresidente respectivamente, en el Comité Directivo Provisorio del nuevo Partido Laborista que proclamaría la candidatura presidencial de Perón<sup>40</sup>. Más tarde, 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 Vidrio<sup>41</sup>. El SOIV pasó a contar, de este modo, con una repartición de asistencia social propia dentro de la estructura de la Secretaría,

---

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

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

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

privilegio sólo ostentado por 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. Podría decirse que este contraste del armado institucional refleja la estrategia de construcción de poder de Perón en el seno del movimiento obrero.

Freire se convirtió, de este modo, en uno de los pocos gremialistas que ocuparon cargos en el gobierno antes de junio de 1946. Dudó en aceptar porque temía que implicara un recorte en su dedicación a los asuntos internos del SOIV<sup>42</sup>. 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 mejoramiento salarial, todas las esferas vinculadas con la obtención de un nivel de vida más elevado para el obrero, incluyendo la organización de sistemas de salud, cooperativas de consumo y actividades culturales.

## **2. Para Trabajo, un “ministro obrero”**

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 –como vimos, en funciones desde la salida de la crisis de octubre del ‘45- desató debates y competencias dentro del sindicalismo en los meses siguientes, que caldearon el ambiente dentro de la CGT.

Mientras la central obrera pugnaba 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

---

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

Afines. No obstante, la UT, junto con algunas otras organizaciones como la Unión de la Industria de la Madera, formó una comisión especial 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. La reacción de Russo en defensa de la STyP durante el cruce con el Poder Judicial en febrero de 1946, le había granjeado el apoyo de algunos sectores que querían que continuara en el cargo<sup>43</sup>. Las diferencias no fueron zanjadas 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 sanciones<sup>44</sup>.

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, dado que la simpatía hacia él expresada 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 directrices<sup>45</sup>.

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 había cerrado prácticamente con todos los integrantes del futuro gabinete: en un acto organizado por la CGEC, Ángel Borlenghi comentó que se le había ofrecido el puesto a José María Freire, pero que no era un tema resuelto<sup>46</sup>. 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

---

<sup>43</sup> Ver *supra* capítulo 3, apartado 3.1.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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, 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, 28/05/1946 y “Solicita la CGT no sea aceptada la renuncia del Secretario de T. y Previsión”, *Periódico de la CGT*, 16/04/1946, p. 3. 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 impulsó el decreto por el que se reconocía la insalubridad del trabajo en los subtes, reduciendo la jornada laboral a seis horas. La principal beneficiaria fue 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°/05/1946, pp. 12-13.

<sup>46</sup> “El General Perón habló anoche de su futura labor”, *La Nación*, 1°/06/1946, p. 6.

cita el nuevo mandatario y los trabajadores en el 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 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...<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

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. Simultáneamente, 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

---

<sup>47</sup> En: "Asumió su cargo el nuevo secretario de Trabajo y Previsión", *La Nación*, 8/06/1946, p. 4.

<sup>48</sup> 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.

éxito de Freire en la función con la moderación y criterio de las exigencias obreras que se pondrían en primer plano de allí en adelante.

El primer gabinete integró 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, aterrizó en el Ministerio del Interior. Tres ministerios clave quedaron en manos de hombres que 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 blanco 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.<sup>49</sup>

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 1943<sup>50</sup>. El órgano del Partido Socialista sostenía que la designación de Freire era una ficción más del peronismo para hacerle creer al pueblo que tendría

---

<sup>49</sup> Ver: "El Ministro de Trabajo: una ficción más", *La Vanguardia*, Año LII, n° 13.376, 11/06/1946.

<sup>50</sup> Ver: Hugo DEL CAMPO (2005), *op. cit.*, pp. 262-266.

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 muy conveniente 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:

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.<sup>51</sup>

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 una peligrosa autonomía en el ejercicio de la función<sup>52</sup>. La CGT, por su lado, también había hecho

---

<sup>51</sup>En: José María FREIRE (1950), *La razón de ser de la cultura*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Previsión, pp. 11-12.

<sup>52</sup> 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 *hábeas corpus* que le permitiera a Perón salir del país durante los días previos al 17 de octubre de

sus apuestas y Freire no figuraba entre sus preferidos<sup>53</sup>. Entonces ¿por qué fue Freire, finalmente, el elegido?

Es complejo determinar las razones de fondo. 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 vidrio<sup>54</sup>. 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 líder<sup>55</sup>. 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 en que él aparece vestido de gala, en el centro de la imagen, flanqueado por Perón y Evita<sup>56</sup>.

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 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 determinante<sup>57</sup>. Por

---

1945 y aquel dilatarla 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.

<sup>53</sup> Como apuntamos, en las actas de las reuniones del CCC, Freire no aparece como candidato posible. Sin embargo, luego del acto de asunción, el *Periódico de la CGT* se ufanaba de que Freire hubiera sido uno de los aspirantes que la organización deseaba en el gobierno: “Debemos destacar, por otra parte, que el compañero José María Freyre era uno de los integrantes de la terna presentada por la Confederación General del Trabajo, a su Exc. El señor Presidente de la Nación, en ocasión de su pedido en el sentido de que la Secretaría de Trabajo y Previsión fuera ocupada por un auténtico obrero.” Ver: “En una brillante ceremonia fue puesto en posesión de su cargo el nuevo Secretario de Trabajo y Previsión”, *Periódico de la CGT*, 16/06/1946, p. 7.

<sup>54</sup> 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 sí 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.

<sup>55</sup> Ver: Héctor ANGÉLICO y Jean BUNEL (1989), *op. cit.*, p. 55.

<sup>56</sup> Ver: Entrevista personal con Ramón Pereira, tesoroero de la seccional Avellaneda del SOIVA, Osvaldo Freire, sobrino nieto de José María, y Eleuterio, ex trabajador de Cristalux, en la seccional Avellaneda del SOIVA - 5/10/2011.

<sup>57</sup> Ver: Loris ZANATTA (2011), *op. cit.*, pp. 74-75.

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, fuera 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 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 obrero<sup>58</sup>. Tampoco era momento de acceder a los pedidos y sugerencias 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

---

<sup>58</sup> 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...* *op. cit.*, p. 214.

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.<sup>59</sup>

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 rica 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 las reflexiones 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, nos inclinamos por sostener que 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, permitir que un obrero alcanzara lugares de peso en la organización estatal, daba carnadura a la idea de un gobierno cercano a los trabajadores. En las circunstancias en que José María Freire asumió esa posición cabe suponer que no le resultó sencillo generarse una imagen propia como alto funcionario. Al ocupar 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

---

<sup>59</sup> 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... op. cit.*, p. 39.

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 anterior<sup>60</sup>. 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 nacional<sup>61</sup>. Con esta retórica Freire buscaba la identificación de los trabajadores: él no era un funcionario burgués. 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.

---

<sup>60</sup> El capítulo 7 se dedica a analizar la publicación de la agencia estatal.

<sup>61</sup> 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.

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 eso no le impedía ser cuestionado al no tener credenciales profesionales para desempeñarse en un lugar de semejante jerarquía. La reivindicación de la escuela de la vida argumentada por Perón el día de su asunción en la STyP, podía no ser suficiente para 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.<sup>62</sup>

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 medida 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.<sup>63</sup>

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

---

<sup>62</sup> En: Juan Domingo PERÓN (1997), *op. cit.*, p. 73.

<sup>63</sup> 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...op. cit.*, p. 222.

los procedimientos.”<sup>64</sup> 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 cuando se pasó el cedazo. Así, el vidriero se refugiaba en la humildad y el sacrificio ante posibles cuestionamientos de propios y ajenos, proyectando una imagen de 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...<sup>65</sup>

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 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 o a la parte patronal no he demorado en hacerlo usando toda la franqueza necesaria.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> 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...op. cit.*, p. 227.

<sup>65</sup> 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... op. cit.*, p. 334-335.

<sup>66</sup> 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...op. cit.*, p. 284.

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 pública<sup>67</sup>. 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.”<sup>68</sup> 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.”<sup>69</sup>

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 había insinuado tímidamente, fue una realidad palpable y extendida durante el decenio peronista. Aunque Perón valorase “la escuela del sufrimiento de la vida”, según Freire también era deber de los trabajadores prepararse mejor y apuntalar su formación para desempeñar funciones de responsabilidad y participar activamente de la “tendencia obrerista” que Perón había impreso en su gobierno, siendo imperioso...

---

<sup>67</sup> En: José María FREIRE (1951), “En el establecimiento ATMA – 29/11/1950”, en Id., *Acción constructiva del peronismo... op. cit.*, p. 181.

<sup>68</sup> En: José María FREIRE (1949), “A título de declaración”, en Id., *Granos de arena en la doctrina peronista... op. cit.*, s/nº.

<sup>69</sup> En: José María FREIRE (1951), “Dos épocas”, en Id., *Acción constructiva del peronismo... op. cit.*, s/nº.

...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...<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup>

Su situación había mejorado y la de “todos” los trabajadores había mejorado. Podría decirse que este era un aspecto más de la democratización del bienestar -siguiendo la expresión acuñada por Torre y Pastoriza-, desenvuelta en las entrañas mismas de los elencos estatales<sup>72</sup>. 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 obrera<sup>73</sup>. La idea de estar acabando con

---

<sup>70</sup> En: José María FREIRE (1951), “En la inauguración del Congreso de la Asociación Obrera Textil – 26/10/1950”, en Id., *Acción constructiva del peronismo... op. cit.*, p. 86.

<sup>71</sup> En: José María FREIRE (1950), *Arte y Trabajo... op. cit.*, p. 3.

<sup>72</sup> Ver: Elisa PASTORIZA y Juan Carlos TORRE (2002), “La democratización del bienestar”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *op. cit.*, pp. 257-312.

<sup>73</sup> 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.

el privilegio era un elixir potente y estas figuras ayudaban a sustentar una imagen de plebeyización de los circuitos de poder y de toma de decisiones. Borlenghi decía ante el Senado en 1949, en ocasión del debate por la nueva Ley de Ministerios:

Para eso estamos formando esta nueva generación de estadistas, altos funcionarios y jefes responsables jóvenes de origen popular. La justicia para el pueblo jamás podría haber provenido de minorías anquilosadas, cerradas o egoístas. Ya no es de determinados círculos, privilegiados por la herencia o la fortuna, que habrán de salir los hombres con responsabilidad de mando; deben salir de las fábricas, chacras, sindicatos, escuelas comunes y de esta universidad de nuestros días donde todos tienen acceso sin más requisito que la capacidad intelectual. El reinado de las mal llamadas ‘minorías selectas’ no sólo ha tocado a su fin en el campo de lo social y lo económico, sino también en el gobierno del Estado y en la administración de sus órganos fundamentales.<sup>74</sup>

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 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 estrecho el quehacer de los funcionarios<sup>75</sup>. Si era posible para el peronismo reabsorber las presiones y

---

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.

<sup>74</sup> En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (1949), 20° reunión – 18° sesión ordinaria, p. 623.

<sup>75</sup> Ricardo Sidicaro ha analizado algunas características de las elites 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 elites como su incapacidad para dar respuestas en situaciones críticas, mostrada ante el golpe de 1955. 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 elites, en base a 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 elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, *Estudios Sociales*, n° 35, pp.145 – 167.

resistencias económicas de los sindicatos o los proyectos múltiples de los legisladores obreros, no podía darse la misma situación con un funcionario ejecutivo que desafiara las nociones ligadas a la “unidad de acción”<sup>76</sup>. Esto, 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 ostensiblemente<sup>77</sup>. 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 las necesidades de la agencia que le tocaba encabezar.

---

<sup>76</sup> 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 piedra 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.*

<sup>77</sup> 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 entrevista personal con referentes del sindicato, se caracterizó al espacio que ocupaban en los comienzos como “una tapera”. En 1955, por contraste, el SOIV 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*, 12/06/1955; “Eva Perón inauguró nuestra sede propia. Seccional Capital”, *El obrero vidriero*, Año VI, n° 46 (agosto 1950), p. 2; Entrevista personal con Ramón Pereira, tesorero de la seccional Avellaneda del SOIVA, Osvaldo Freire, sobrino nieto de José María, y Eleuterio, ex trabajador de Cristalux, en la seccional Avellaneda del SOIVA - 5/10/2011.

No es 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 Perón”<sup>78</sup>. En ocasión de una visita de Perón al MTyP, el presidente manifestaba que, desde 1943, la misión indeclinable de la institución era la de ser la “casa de los trabajadores”. La agencia estatal – y no los hechos de octubre de 1945-, era 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 y muchos de los cambios operados en el Estado. 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.”<sup>79</sup> Perón insistía en la necesidad de que Trabajo y Previsión fuera una repartición ágil y vital. Sus empleados, por cierto, tenían el deber de hacerle honor a ese perfil.

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, estaba completamente articulada y depurada<sup>80</sup>. Su autor sostenía allí que el jalón inicial de la justicia social había sido el decreto ley n° 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 al capitalismo como concesiones puntuales. 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, Ganduglia extremaba la argumentación considerándolo “...un organismo burocrático, propicio a la holgura y el esparcimiento de la mayoría de sus

---

<sup>78</sup> “Cuando el primer obrero le dio la mano a Perón...”, *Mundo Peronista*, Año III (1953), N° 56, diciembre, p. 31

<sup>79</sup> 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 (1953), n° 5, junio, p. 8.

<sup>80</sup> Santiago Ganduglia fue un poeta y escritor que había pertenecido al Grupo Boedo. También trabajó como periodista y escribió para el diario *Democracia*.

empleados...”<sup>81</sup>. Para el autor, 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.<sup>82</sup> 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 ejemplo<sup>83</sup>. 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...<sup>84</sup>

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 las condiciones económicas y sociales, busca la realización efectiva del bien común.”<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> En: Santiago GANDUGLIA (1955), *La legislación social de Perón*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación – Secretaría de Prensa y Difusión, p. 12.

<sup>82</sup> En: *ibídem*, p. 6.

<sup>83</sup> Ver: Mariano PLOTKIN (2007), *op. cit.* cap. 3 y 4.

<sup>84</sup> En: José María FREIRE (1950), *La razón de ser de la... op. cit.*, p. 11.

<sup>85</sup> En: Santiago GANDUGLIA (1955), *op. cit.*, p. 29.

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 adecuadamente 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 formas útiles de aproximación para la original función conciliadora y realizadora, atribuida a 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 inteligencia<sup>86</sup>. El valor del conocimiento práctico también parecía ser definitorio en la selección de personal de la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, 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 equipo<sup>87</sup>. Durante la celebración del cuarto aniversario de la STyP, el Secretario 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 de 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 problema presentado, del conflicto inminente, de la desinteligencia de las partes (...) La capacitación del personal

---

<sup>86</sup> 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... op. cit.*, p. 104.

<sup>87</sup> 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... op. cit.*, p. 120.

que entiende todos estos asuntos se forja en la medida de la intensidad con que se suceden los casos que deben atender.<sup>88</sup>

Así, en su agencia se iba “con método en la acción.”<sup>89</sup> Se aprovechaban aptitudes previas del personal, al mismo tiempo que el propio devenir de la función pública, entrenaba 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 propia conducción, se estaba privilegiando la experiencia práctica, el “saber hacer”, frente a la formación profesional.

## 5. Epílogo de una historia

Abril de 1953 fue un mes aciago para el gobierno peronista. El aumento del precio de la carne y el encarecimiento del costo de vida en general venían atosigando la agenda, que además contaba entre sus puntos la suspensión de las negociaciones colectivas desde 1952. En marzo del ‘53, el gremio de Luz y Fuerza había convocado a un Congreso para discutir temas candentes como la inflación y el diseño de una estrategia obrera para hacerle frente. Osó invitar a la CGT y a sus sindicatos miembro a participar, lo cual fue interpretado como una muestra de excesiva independencia. De hecho, desde la salida de José Espejo de la conducción de la central obrera en octubre del ‘52, el descontento de las bases se podía leer entrelíneas. Ante la convocatoria, la cúpula de la CGT y Perón sacaron a relucir el ya ajado naipe de la infiltración comunista, no sin tomar medidas para ajustar los mecanismos de control de precios, acusando recibo de la inquietud de los trabajadores y devolviéndolos al encuadramiento<sup>90</sup>.

En la primera semana de abril se precipitó el escándalo en torno a Juan Duarte, hermano de Eva y secretario privado de Perón. Muchas sospechas pendían sobre la

---

<sup>88</sup> 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...* *op. cit.*, pp. 238-239.

<sup>89</sup> En: José María FREIRE (1949), “En el acto de la firma del convenio para obreros de las industrias químicas...” *op. cit.*, p. 104.

<sup>90</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 369-374 y Félix LUNA (1984), *op. cit.*, vol. III, p. 28.

cabeza del cuñado del Presidente, algunas de ellas vinculándolo con negocios de acaparamiento y especulación en connivencia con empresarios de la carne. Ante la agitación de algunos círculos militares, Perón ordenó investigarlo y Duarte se vio acorralado<sup>91</sup>. El 7 de abril los diarios dieron a conocer escuetamente su renuncia al cargo. La yapa del día era la renuncia de Freire al Ministerio de Trabajo<sup>92</sup>. Compartieron titular como habían compartido el aval de Eva Perón. Para ambas renunciaciones se aducían razones de salud. En el caso del primero, el final es conocido: dos días más tarde, aparecía muerto en su casa, junto a su revólver. La polvareda que levantó el suicidio y las especulaciones de propios y ajenos son materia conocida. En el caso de Freire, se informaba sobre su estadía en un sanatorio por una enfermedad no especificada que lo obligaba a un reposo incompatible con la fervorosa actividad del MTyP. De ahí su renuncia.

Las especulaciones sobre las razones de fondo del alejamiento de Freire pueden abarcar un amplio abanico. Sin duda, los años de crisis y despliegue de estrategias para el control de las demandas obreras lo desgastaron. Así como había habido que renovar la cúpula de la CGT el año anterior, cambiando a José Espejo por Eduardo Vuletich, y a los secretarios generales de importantes sindicatos durante 1953, no es de extrañar que se pensara que la rotación en el Ministerio de Trabajo cooperaría en aliviar la olla a presión. Sin embargo, la salida de escena de Freire era otro eslabón en una cadena que tenía una diadema en común. Espejo, Duarte y, días más tarde, el mismísimo Mercante, cuya afiliación al Partido Peronista se daba por suspendida por el Consejo Superior... Todos ellos habían sido otrora del grupo cercano a Eva y habían ido cayendo en desgracia, lentamente, en los meses posteriores a su muerte<sup>93</sup>.

Freire se alejó ese año de la función pública, vivió de su pensión de ministro y no retomó la actividad política. En 1955, fue investigado por corrupción y no pudo ser acusado. En los expedientes que pudimos consultar, no hay elevación de denuncias específicas en su contra. Sí figura su nombre en el listado que mandó a elaborar la

---

<sup>91</sup> Ver: Félix LUNA (1984), *op. cit.*, vol. III, pp. 28-41.

<sup>92</sup> Ver: "Los Sres. Freire y Duarte fundan su dimisión en razones de salud", *Clarín*, 7 de abril de 1953, p. 12.

<sup>93</sup> El ocaso de Mercante tiene sus raíces en los roces generados por la sucesión de Perón para 1952 y el problema en torno a la reelección presidencial al discutirse la Reforma Constitucional en 1949. Esto también había comenzado a horadar la relación con Evita, otrora tan íntima. Ver: Claudio PANELLA (2013), *op. cit.*, pp. 236-241.

Comisión Investigadora para rastrear posible evasión fiscal en mercaderías importadas por funcionarios públicos. Allí sólo consta una importación de sedas ordenada en enero del '52, sobre la que nada se dice ni elucubra<sup>94</sup>. A diferencia de Alejandro Giavarini, Freire no estuvo preso, pero hubo guardia policial en la puerta de su casa, según narra su nieto Alberto. En 1956, su hijo Oscar, también empleado del MTyP, echado en 1955, colaboró en la difusión del levantamiento del General Valle, lo que le valió la cárcel. Su entorno familiar sostiene que José María Freire no estuvo implicado en estos eventos<sup>95</sup>.

Freire murió en 1962 por un cuadro causado por las afecciones pulmonares recurrentes que le habían provocado treinta y seis años de trabajo en la industria del vidrio, lo cual permitiría pensar que la enfermedad de 1953 no había sido exclusivamente un pretexto esgrimido para poder dejar su puesto. Hoy, poco se sabe sobre este personaje, pero hay marcas materiales del paso de Freire por la función pública incluso en otros sindicatos. El Centro de Formación del Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH), por ejemplo, lleva el nombre de “Ministro José María Freire” en honor a la insistencia de este en que el sindicato abriera una escuela para la formación de sus afiliados durante la negociación por un convenio colectivo<sup>96</sup>.

Los trabajadores vidrieros, por su parte, se han transmitido generacionalmente apenas fragmentos del itinerario personal de Freire: algún dato aquí y allá, piezas sueltas de un rompecabezas que intentamos armar aquí echando mano a otros recursos. Sin embargo, la zona que lo vio nacer y el oficio que le pagó el sustento durante un largo período de su vida, brindan testimonios más elocuentes que los recuerdos personales. La calle donde está emplazada la seccional Avellaneda del actual SOIVA lleva el nombre de Freire, amén de cuánto sepan los sindicalistas actuales sobre la historia detrás de ese nombre propio. Una vez adentro del local sindical, la sala de reuniones del lugar, bastante austera y despojada, está adornada con un gran cuadro de Perón, Evita y Freire, vestidos de rigurosa etiqueta. Desde allí, el primer “ministro obrero”, que no se cansaba de reivindicar su origen trabajador y humilde, custodia al que fue su gremio, enfundado

---

<sup>94</sup> En el apartado 2 del capítulo 3 se explica la finalidad de esta Comisión Investigadora. Ver: AGN - Fondo Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial, Comisión n° 34-Ministerio de Trabajo y Previsión, Caja 2.

<sup>95</sup> Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

<sup>96</sup> Ver: *ibídem*.

en su frac de gala, como postal eterna del momento en que para muchos trabajadores “la Argentina era una fiesta” . No se nos ocurre una imagen mejor de la inversión simbólica de jerarquías sociales que significó el peronismo para cerrar este capítulo.



Cuadro perteneciente a la Seccional Avellaneda del SOIVA.

## **SEGUNDA PARTE**

### **EL ESTADO PERONISTA ENCUADRA EL MUNDO DEL TRABAJO: TRES FOCOS DE INTERVENCIÓN**

## CAPÍTULO 5

### **La Dirección de Trabajo y Acción Social Directa: El Estado peronista ante los asuntos colectivos del trabajo**

Como ha señalado Louise Doyon, durante el peronismo los convenios colectivos fueron “...un cuerpo legal separado, paralelo y amplificador del espíritu y los términos de la legislación social general aprobada por el gobierno...”<sup>1</sup>. Desde la creación de la STyP, la práctica se extendió cuantitativamente a lo largo y a lo ancho del país y los protocolos de acción que lo hicieron posible, se aceptaron. Además, los acuerdos incorporaban más que cláusulas salariales. Eran complejos arreglos que contemplaban condiciones de trabajo, escalafones y beneficios sociales de distinto tipo aunque, pese a las mejoras globales propiciadas, reprodujeron en su seno la desigualdad de género en el mundo del trabajo<sup>2</sup>. En cada ronda de negociación, los intereses de los sindicatos y de representantes de la patronal se medían entre sí y frente a los funcionarios, que eran la cara de un Estado que, sabemos, también tenía prioridades cambiantes. El decreto n° 23.852/45 de asociaciones profesionales garantizó el derecho a la negociación colectiva, pero habilitando solamente a aquellas organizaciones que contaran con personería gremial. El Estado era el único que podía otorgarla, por intermedio de la STyP o el MTyP - según el momento que se esté considerando -. Estos eran los pilares de una estructura que el peronismo en el poder procuró administrar, no sin desafíos ni dificultades<sup>3</sup>.

La historiografía no ha realizado todavía un análisis de largo plazo sobre el desarrollo de la negociación y la convención colectiva en el país. Maricel Bertolo ha avanzado en la comparación de los sucesivos intentos (fallidos) de introducir la figura del convenio

---

<sup>1</sup> En: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, p. 286.

<sup>2</sup> Mirta Lobato ha señalado para el caso de los obreros de la carne que, pese a la retórica obrera presente en el Estatuto de la Carne que pedía “igual salario por igual trabajo”, en los convenios del sector firmados durante el período 1943-1955, se establecía una escala salarial diferencial según calificación, antigüedad y género, que los representantes obreros, patronales y estatales consideraron aceptable. Ver: Mirta Zaida LOBATO (2004), *op. cit.*, pp. 257-259.

<sup>3</sup> Ver: Julio SIMÓN (2006), “Breve informe sobre la negociación colectiva en la República Argentina”, *Revista de Trabajo*, Año 2, n° 3, pp. 37-45.

colectivo en la legislación argentina en las primeras décadas del siglo pasado<sup>4</sup>. Por su parte, Marina Kabat ha apuntado que los estudios se concentran en ciertos períodos y que, sobre todo, es frecuente que se consideren estos arreglos haciendo pie en lo que sucede en tal o cual sector productivo, de modo que se generan miradas más atentas a sopesar avances y retrocesos en la capacidad de obtención de mejoras laborales en el seno de actividades concretas bajo coyunturas específicas. De hecho, Kabat alertó sobre la excesiva atención que concitan los conflictos resonantes en comparación con las negociaciones que se resuelven con menor revuelo<sup>5</sup>.

Para el primer peronismo, esta perspectiva centrada en la historia de distintos sectores de trabajadores o de distintos ciclos de conflictividad obrera es la que domina, a caballo de una prolífica historiografía dedicada al estudio del movimiento obrero. El trabajo señero que abrió vastas perspectivas de indagación sobre la relación sindicatos-gobierno durante las presidencias de Juan Domingo Perón, fue el de Louise Doyon. En los últimos años, esta línea de trabajo ha reverdecido con los aportes de investigadores jóvenes como Gustavo Contreras, Marcos Schiavi, Florencia Gutiérrez, entre otros. Estos nuevos trabajos han ido más allá de los orígenes del peronismo y del control progresivo que el gobierno intentó mantener sobre la estructura sindical para, tomando como punto de partida el estudio de distintas ramas de actividad económica, repensar el conjunto de experiencias, ideas y prácticas que implementaron esas organizaciones en defensa de sus intereses y demandas. La lucha y la negociación, la aceptación y el rechazo, las contradicciones, las conexiones con referentes de otras tendencias políticas, las experiencias en los lugares de trabajo, etc. se tornaron más visibles al trascenderse el problema de la heteronomía de las organizaciones<sup>6</sup>.

Manteniendo la tónica desenvuelta en esta tesis, en las próximas páginas repondremos aspectos a menudo soslayados a la hora de estudiar la negociación colectiva durante el

---

<sup>4</sup> Ver: Maricel BERTOLO (2008), *op. cit.*, cap. 2.

<sup>5</sup> Marina Kabat, además, organiza un estado del arte interesante que contempla los avances y vacancias en el estudio de la negociación colectiva en nuestro país, no abrevando solamente en la historiografía sino también en otras disciplinas sociales. Ver: Marina KABAT (2014), *op. cit.*

<sup>6</sup> Estos trabajos también se han beneficiado del cambio de escala. Los estudios centrados en el Área Metropolitana se combinan con otros que recuperan las experiencias en los espacios provinciales y regionales. Ver: Gustavo CONTRERAS y José MARCILESE (2013), "Introducción" al Dossier "Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista. Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas (1946-1955)", nro. 35, julio 2013, disponible en: <http://historiapolitica.com/dossiers/trabajadores-peronismo/>

primer peronismo. Comenzaremos por analizar en perspectiva las nuevas reglas con que el Estado buscó darse un papel crucial en estos asuntos para luego enfocar en la organización y funciones de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa, punto neurálgico del área de Trabajo y Previsión, a cargo de diligenciarlos.

El período 1943-1955 reviste especial importancia no solamente porque efectivamente se observó un incremento en el número de convenios colectivos con el auspicio del Estado, sino porque fue en la rutinización del acompañamiento de ese mecanismo por parte de una agencia especializada que la intervención estatal adquirió nuevas formas, dimensiones y sentidos. Para profundizar en ello es que seguidamente intentaremos reponer los procedimientos “al ras” tomando algunos casos testigo a partir del estudio de expedientes de negociación colectiva que han sido puestos en consulta en el Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación. Los casos seleccionados permiten apreciar aspectos más capilares de la administración estatal de la relación capital-trabajo, así como asomarse a ellos “en acto”.

Finalmente, la experiencia acumulada a lo largo de casi diez años en este tipo de trámites se plasmó, sobre la recta final de las presidencias de Juan Domingo Perón, en la sanción de la primera ley de convenciones colectivas que tuvo la Argentina, la n° 14.250, en el año 1953. Esta norma legal terminó de asegurar la autoridad del MTyP para regular la relación capital-trabajo, y con ello al MTyP mismo en una de sus principales razones de ser en la estructura del Estado. La ley fue hija de una coyuntura crítica y se hizo ciertamente a la medida de los intereses del movimiento en el poder, pero también se nutrió de la identificación de lagunas y problemas surgidos en los procesos de negociación colectiva, que además iban siendo señalados por los especialistas en la materia. El área de Trabajo y Previsión había ido estructurando un esquema de procedimientos que influyó en el formato que tuvo la convención colectiva en el momento en que pasó a ser incuestionablemente una institución de orden público, para dejar atrás la idea de que podía ser considerada un contrato entre privados.

## **1. El advenimiento del peronismo y un nuevo marco para los asuntos colectivos del trabajo**

Por supuesto que la práctica de la negociación colectiva se inició con anterioridad al año 1943 e incluso al margen de las estructuras del Estado, pero muy pronto este detectó la importancia que tenía esa herramienta para impulsar arreglos entre trabajadores y patrones y prevenir o detener conatos de conflictividad social. Como ha sido dicho en el capítulo 1, desde comienzos del siglo XX, el Estado argentino tomó nota de la ingente conflictividad obrera y dispuso vías para terciar disputas y hacer que las partes arribaran a un acuerdo, sobre todo en aquellos sectores que, de darse un diferendo, podían paralizar la economía. Así, en 1904, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso un decreto por el cual se autorizaba al Jefe de Policía de la Ciudad de Buenos Aires a ofrecer su mediación y proponer arbitraje en conflictos por condiciones de trabajo y salarios, función que más tarde ejercería el DNT. Los proyectos de Códigos de Trabajo no aprobados durante las primeras décadas del siglo pasado, también plantearon la figura del contrato colectivo de trabajo como una instancia que posibilitaba trascender los contratos individuales y reglamentar actividades que presentaban rasgos similares en una economía en expansión. Además se percibían como un resorte para poder garantizar la supervisión estatal de las asociaciones profesionales. Los sindicatos estaban en la mira. Si querían beneficiarse con este mecanismo, debían renunciar a cualquier pretensión de alteración del orden vigente y, así, obtener el reconocimiento del Estado<sup>7</sup>.

Para el período inmediatamente previo a la llegada del peronismo, los trabajos de Gaudio y Pilone siguen siendo de referencia obligada a la hora de considerar la negociación colectiva en relación con el papel del Estado, vía su institución especializada: el DNT<sup>8</sup>. En el primer capítulo, al revisar las perspectivas desplegadas por la historiografía para el estudio de esa repartición, dimos cuenta de algunas de las limitaciones que presentaba su accionar en los asuntos colectivos del trabajo. Análisis como los de Gaudio y Pilone, se inclinan por matizar la ruptura que representaría el nuevo marco legal de regulación de las relaciones del trabajo que acompañó la creación

---

<sup>7</sup> Ver: Juan SURIANO (1989/90), *op. cit.*, pp. 126-127; Maricel BERTOLO (2008), *op. cit.*, cap. 2 e Id. (2011), *op. cit.*

<sup>8</sup> Ver: Ricardo GAUDIO y Jorge PILONE (1983), *op. cit.* y Id. (1984), *op. cit.*

de la STyP en 1943. Sin desestimar sus puntos de vista y aportes, al detenernos puntualmente en las transformaciones estatales, es menester destacar que más allá de la mayor predisposición de los actores civiles a la negociación o de lo esforzado de la praxis funcional “sobre el terreno”, la no modificación de la Ley Orgánica del DNT acotaba seriamente sus posibilidades de intervención. Esto quiere decir que, a pesar de ser el espacio estatal especializado en los asuntos del trabajo, no se recortaba como la agencia por antonomasia para mediar en los conflictos. Era una más en el organigrama, sobrepasada por el papel jugado por las fuerzas del orden, el titular del Poder Ejecutivo y sus ministerios.

Además, las evaluaciones que llevan a conclusiones sobre el fortalecimiento del DNT ante los conflictos colectivos durante los años ‘30, se construyen sobre información de Capital Federal (eventualmente, de Provincia de Buenos Aires), cuando las leyes sociales y los acuerdos laborales eran más vulnerables en otras regiones<sup>9</sup>. Como aditamento, la verificación de una mayor tendencia a la negociación en el mundo del trabajo se postula en paralelo a un ciclo de movilización que salía de su etapa defensiva después de la crisis de 1930. Por consiguiente, ¿hasta dónde se puede hablar de *intervencionismo social* como llegaron a postular los trabajos de Gaudio y Pilone? ¿Hay allí un Estado preocupado por lo distributivo o por remendar las consecuencias negativas que la conflictividad laboral traía en una nueva etapa de industrialización?

Por otra parte, es difícil determinar cuántos de esos arreglos contabilizados eran efectivamente cumplidos, teniendo en cuenta que en muchas oportunidades se trataba de convenios al nivel de un establecimiento o de tipo “local”, que por su reducido alcance podían ser violados de manera abierta o arguyendo diferencias en la interpretación de cláusulas. Finalmente, hay un elemento fundamental: los convenios anteriores a 1943 no contenían regulaciones extendidas sobre temas de salud y seguridad del trabajo o sobre condiciones dentro del establecimiento, entre otras cuestiones, sino que eran principalmente escalas salariales<sup>10</sup>. A pesar de haber allí una asunción de que las

---

<sup>9</sup> Palacio sostiene que las relaciones de producción en el campo antes del advenimiento del peronismo, se sustentaban en una serie de arreglos donde primaba lo consuetudinario sobre lo legal y los actores locales sobre los nacionales. Ver: Juan Manuel PALACIO (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.

<sup>10</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, p. 47.

relaciones de contratación en el capitalismo excedían el ámbito de lo individual, la falta de una ley sobre convenciones colectivas y la acotada intervención del DNT, ofrecían un panorama de alta volatilidad en la interacción del capital y el trabajo, que se sumaba al estado de dispersión en que se encontraba la legislación laboral. Muchas de estas cosas se modificaron a partir de 1943.

La imagen netamente rupturista que el peronismo y algunas de sus interpretaciones formularon sobre el impacto de la STyP en el mundo del trabajo y en el desarrollo de las convenciones colectivas, se apoya en la aparición de la Resolución n° 16 de la STyP de marzo de 1944, en la que se fundaba el carácter “obligacional” de las convenciones<sup>11</sup>. A través suyo, se disponía que estos arreglos sobre condiciones de salarios y de trabajo deberían ser redactados por intermedio de la Dirección de Acción Social en colaboración con la Dirección de Trabajo<sup>12</sup>. Asimismo, allí se establecían las sanciones para patrones y empleados que desconocieran lo pactado. Para los primeros, se contemplaban intimaciones, multas, cancelación de patentes y personerías. En cuanto a los segundos, sus acciones podían ser declaradas ilegales con el riesgo de obturarse toda atención colectiva a sus reclamos o problemas ante la agencia en el futuro. Ya se estaba configurando una serie de normas de procedimiento en la materia, aún cuando todavía no existiera una ley.

Para darle carnadura a esta medida, en agosto de ese mismo año, el Poder Ejecutivo dictó el decreto n° 21.877, en que se fijaban penalidades para aquellos que dificultaran el accionar de la STyP. Rápidamente, las cifras que la dependencia mostraba para respaldar el éxito inmediato de su tarea revelaban que mientras que entre 1936 y 1940, se habían firmado 46 convenios ante el DNT, sólo en 1944 habían llegado a 142 para Capital Federal y 279 para el resto del país<sup>13</sup>. En relación con esto fue que estudios como los de Gaudio y Pilone rechazaron que la STyP se adjudicara el papel de gestadora de una nueva “normalidad” en las relaciones obrero-patronales. En lugar de considerar al Estado como factor explicativo y causal del desarrollo de las convenciones

---

<sup>11</sup> Ver *supra* nota 42 del capítulo 3.

<sup>12</sup> Más tarde esas direcciones se unificarían dando paso a la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa.

<sup>13</sup> Ese dato es el que aportan Gaudio y Pilone (1983), mientras que los datos oficiales que pudimos recuperar para estos primeros años hablan de 29 convenios entre noviembre y diciembre de 1943; 319 en 1944 y 135 para 1945, más dos laudos. Ver: *Memoria junio 1946 a diciembre 1951 – Ministerio de Trabajo y Previsión*, Buenos Aires, Secretaría General División Publicaciones y Biblioteca, p. 14.

colectivas, sostuvieron que antes había habido un subregistro en los datos oficiales debido a que parte de los convenios se firmaban de manera voluntaria y privada. Sin embargo, no se trata aquí de desconocer el impacto de la movilización obrera en los '30 y su protagonismo en forjar mecanismos para mejorar sus condiciones de vida sino de apreciar que el nuevo ordenamiento que impuso el Estado condicionó de manera mucho más amplia y efectiva el accionar del capital y del trabajo en todo el país.

La voluntad de generar una intervención pública que pudiera desplegarse y hacerse respetar en todo el territorio en los asuntos colectivos del trabajo, aunque representó una ruptura respecto de cómo se encaraban estos temas durante la etapa del DNT, debió enfrentarse con varios desafíos. En primera instancia, como vimos, en relación con las sinuosidades producidas por los cuestionamientos del Poder Judicial a la autoridad de la STyP y con los intersticios abiertos por las tensiones existentes entre el régimen orgánico de la agencia y el sistema de organización federal<sup>14</sup>. Cómo sortear estos escollos para defender las atribuciones del gobierno nacional conformó una dimensión crucial del proceso de configuración de las funciones y jurisdicciones de la STyP, para lo que se recurría a fórmulas como la que sigue, en el afán de amedrentar las potenciales rebeldías sobre las que buscaban operar la Resolución n° 16 y el decreto n° 21.877/44:

El ejercicio, por parte del Poder Público, de facultades atribuidas en virtud de la necesaria satisfacción de intereses colectivos, ha de estar necesariamente robustecido en la legislación por medios que permitan su desempeño con la eficacia y autoridad, en forma que asegure su cumplimiento, así como el de las obligaciones que, acordes con las expresadas facultades, incumban a las entidades o a las personas. De ello se desprende que han de instituirse las sanciones que aseguren el acatamiento de la norma y si se tiene en cuenta que la obstrucción y el desacato, aún cuando se produzcan dentro del territorio de las provincias, lo son en relación con el desempeño de facultades ejercidas por autoridades nacionales, debe llegarse a la conclusión de que la aplicación de las condignas sanciones ha de estar a cargo de éstas, y su correspondiente revisión judicial, a cargo de los Tribunales Federales.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ver *supra* capítulo 3, apartados 3.1 y 3.2.

<sup>15</sup> Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951... op. cit.*, p. 12

Seguidamente, aunque de modo paralelo, se encontraba el problema de la falta de legislación especial sobre convenios colectivos, rasgo que acompañó al peronismo clásico hasta 1953. Bajo esas condiciones, los alcances y efectos del convenio se volvían materia opinable porque, técnicamente, seguían regidos por el derecho común. La intención de la STyP de constituirse como un actor crucial en la articulación de estos instrumentos se hizo explícita con la Resolución n°16 y el decreto n° 21.877/44, pero bajo la persistencia de varios limbos, que especialistas en Derecho del Trabajo como Mario Deveali resumían en:

- a. ¿la nueva normativa prohibía los convenios colectivos negociados directamente entre partes sin intermediación de la STyP o se podía continuar con esa práctica aunque la participación de la repartición significara la obtención de una protección especial?
- b. ¿la naturaleza de la intervención de la STyP era la de comprobar la autenticidad en un acuerdo voluntario de partes, esto es, ser una suerte de “ratificadora”, o la de ser parte activa en la redacción y por lo tanto, influyente en el contenido del convenio, de lo cual se podían derivar, además, funciones de contralor?

Si bien otras medidas tomadas desde el Estado durante el período formativo 1943-1946 daban la pauta de que el plan era hacer de la STyP un actor sustancial, en términos legales persistía la indefinición, situación que se prolongó hasta entrada la segunda presidencia de Perón. En 1945, decía Deveali, analizando las nuevas normas en danza:

Entre las diferentes teorías que admiten en materia de convenciones colectivas la misma *libertad de contratación* que rige en cuanto a los contratos en general, o pretenden substituir las convenciones colectivas mediante las *reglamentaciones estatutarias* dictadas por el Estado, o reconocen efectos obligatorios y generales a los *convenios ratificados por la autoridad pública* – dejando o no subsistir, al lado de los mismos, los convenios colectivos estipulados según el derecho común – nuestro incipiente ordenamiento no ha

adoptado todavía una posición bien definida, si bien pareciera propender substancialmente hacia la segunda.<sup>16</sup>

Más allá de estas porosidades, en los hechos, la prohibición del recurso a medidas de fuerza sin pasar por la instancia de conciliación frente a la STyP y el arrogarse la capacidad de decidir sanciones, pasaban a dar al Estado una centralidad inédita en las relaciones de poder y protesta entre las clases sociales y lo facultaba para asegurar el cumplimiento de los acuerdos colectivos y de la legislación obrera. Si a comienzos de siglo, la respuesta del Estado había comprendido una faz represiva y una integradora, articuladas en espacios estatales diferenciados, el nuevo entramado de facultades de la STyP buscaba incorporar ambas dimensiones en su propio seno. La premisa era evitar la acción directa de parte del movimiento obrero y reducir la posibilidad de estrategias evasivas y dilatorias de la patronal, ya fuera para observar lo pactado con un sector de los trabajadores como para acatar la legislación social en ciernes. Según se ve en las actas de audiencia de conciliación, en cada reunión concertada en las oficinas de Trabajo y Previsión entre los trabajadores y la patronal y sin importar cuántas veces se repitieran los encuentros, antes de dar curso a los intercambios de opiniones, los funcionarios recordaban ritualmente el contenido de la Resolución n° 16 y del decreto n° 21.877/44 a los presentes. Eran estas normas las que marcaban un antes y un después en el protagonismo estatal en estos problemas<sup>17</sup>.

El decreto de asociaciones profesionales n° 23.852 de octubre de 1945 -ratificado legislativamente en 1946 junto con todos los decretos dictados por la STyP (Ley n°

---

<sup>16</sup> Deveali se inclinaba por la segunda opción, en relación con sucesivas normativas que emanaban del gobierno militar. En 1945, para controlar la presión inflacionaria se determinó por Decreto n° 2.505/45 y Resolución n° 24/45 de Vicepresidencia de la Nación, que la STyP no podía autorizar vía convenio aumentos generales de salarios básicos que excedieran los pisos estipulados en una tabla de salarios mínimos por calificación, género y zona, que acompañaba al texto de esos instrumentos. Esto quería decir dos cosas: que la STyP podía bajar el pulgar en cláusulas muy concretas como las salariales y que tal medida no afectaba a la posibilidad de otorgar aumentos individuales. Además en los convenios correspondía fijar salarios mínimos que funcionaban como pisos de ingresos. La idea era que se garantizaran pisos acordes al costo de vida pero que al mismo tiempo no fueran excesivamente altos, para que no empujaran los salarios todavía más hacia arriba. En: Mario L. DEVEALI (1945), "Formas y alcances de la intervención del Estado en los convenios colectivos", *Derecho del Trabajo*, tomo V, pp. 311-316. El resaltado es del autor.

<sup>17</sup> Nos referimos a las actas de conciliación del Fondo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Archivo Intermedio del AGN, que nutren el apartado 3 de este capítulo y en las cuales basamos las observaciones generales que, en lo sucesivo, realizamos sobre los procedimientos burocráticos.

12.921)- completó el herramientaje para administrar los problemas colectivos del trabajo, invistiendo de enormes facultades a Trabajo y Previsión en el manejo de las inscripciones de sindicatos y de las personerías gremiales. Según analizaba Alejandro Unsaín al calor de su aparición, el decreto 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, 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<sup>18</sup>. Unsaín 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 podían configurar prácticas desleales en las relaciones profesionales<sup>19</sup>.

A partir de entonces buena parte de las reformas laborales del período avanzaron instando a las partes a negociar acuerdos paulatinos y parciales, en lugar de condensarse en un Código de Trabajo de alcance y aplicación generales. La gestión del peronismo en esta arena tendió a remarcar la permanente evolución y cambio de los problemas del trabajo y, por consiguiente, del marco de regulación adecuado. La idea madre que operaba de fondo era la de estabilizar una serie de normas básicas generales para el mundo del trabajo mediante leyes, por un lado, y que el sistema de convenciones colectivas acompañara y ampliara esa base, adecuándose a las peculiaridades de cada sector y contexto. De allí nacía una distinción entre “normas esenciales o básicas” y “accesorias o reglamentarias”, en la que buscó inspirarse el accionar de la STyP desde 1946<sup>20</sup>. Se dio, entonces, una defensa del formato flexible de las convenciones colectivas *vis-à-vis* la voluntad de codificación, aunque post Reforma Constitucional

---

<sup>18</sup> Los sindicatos sin personería gremial, en realidad continuaron con la práctica del pliego de condiciones durante los gobiernos de Perón. Por citar sólo un ejemplo, la Federación Obrera en Construcciones Navales difundía sus propias negociaciones con la patronal a través de la prensa obrera. Ver: “Contestación a nuestro pliego de aumento de salarios”, *El obrero calderero*, 4º época, Año IV (1948), n° 44, abril; “Asamblea realizada el 8 de septiembre”, *El obrero calderero*, 4º época, Año VI (1949), n° 63, septiembre.

<sup>19</sup> Ver: Alejandro UNSAÍN (1945), “Síntesis del régimen legal de las asociaciones profesionales”, *Derecho del Trabajo*, tomo V, pp. 529-538.

<sup>20</sup> Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951... op. cit.*, p. 35.

comenzó a barajarse la posibilidad de organizar un Código Social, lo cual constituyó el objetivo especial II.E.8 del Segundo Plan Quinquenal.

Este esquema fue el que permitió ir dando cuerpo a la regulación y protección del trabajo de manera gradual, según las relaciones de fuerza prevalecientes en cada rama de la economía en distintos momentos. De esta manera, a la par que servía para insistir en las ventajas de la sindicalización de los trabajadores, vital en términos políticos para los orígenes del peronismo y para su arribo y mantenimiento en el poder, prevenía también una resistencia en bloque de parte de los empresarios<sup>21</sup>. En relación con esto, mientras que el decreto de asociaciones profesionales propició el aumento de la sindicalización y el desarrollo de un patrón fuertemente centralizado y nacionalizado en la organización obrera, una de las dificultades para garantizar el acatamiento pleno de las negociaciones colectivas sería la falta de una ley de regulación semejante para las asociaciones patronales. Pese a que fue una de las líneas de acción diseñadas por Trabajo y Previsión para el período abarcado por el Primer Plan Quinquenal, la relación del Estado con los empresarios se desarrolló en un primer momento privilegiando los vínculos individuales, sobre todo después de los choques que el peronismo de los orígenes había tenido con las principales entidades representativas del capital. Andando el tiempo, sería necesario reformular esos comienzos e instalar una política de aliento a la organización de los empresarios<sup>22</sup>.

Durante la mayor parte del período en que el peronismo rigió los destinos del país, en el terreno de las negociaciones colectivas la falta de interlocución con un empresariado mejor organizado por actividad y agrupado en federaciones y confederaciones, le generó varias situaciones al Estado: resultaba más sencillo convocar, incorporar, chequear,

---

<sup>21</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 112-117.

<sup>22</sup> La relación con la UIA fue eminentemente tensa hasta llegar a la abierta confrontación en 1945 y a la derrota de la entidad, con su intervención en 1946. En el caso de la Sociedad Rural Argentina, el punto álgido estuvo dado por la aparición del Estatuto del Peón, pero tras las elecciones del '46, la entidad optó por bajar el tono confrontativo y privilegiar la supervivencia institucional. Durante el segundo gobierno de Perón, se fue incrementando la presión para la organización patronal, cosa que se reflejó en la aparición de la Confederación General Económica, producto de la fusión de la Confederación Empresaria Argentina y la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio. En 1954 se logró, finalmente, la sanción de la Ley n° 14.295 de asociaciones patronales. Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951... op. cit.*, pp. 63-67. Sobre las relaciones UIA y SRA ante las transformaciones estatales entre 1943 y 1946, ver Daniel CAMPIONE (2007), *op. cit.*, cap. IV. Para un análisis comparativo de la relación industriales – gobierno durante ambas presidencias de Perón, ver: Aníbal JÁUREGUI (2005), “¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955)”, *Revista de Sociología e Política*, n° 25, pp. 139-151.

supervisar y llegado el caso, constreñir, a las organizaciones de trabajadores que a las patronales. De hecho, en los expedientes de negociación colectiva que hemos podido analizar, el protocolo de supervisión de los sindicatos estaba instalado y funcionaba eficientemente al comienzo de todo proceso, no existiendo procedimiento semejante para la parte patronal. Cualquier presentación realizada por un sindicato era seguida inmediatamente por la averiguación del estado de trámite de su inscripción, representatividad y área de injerencia por parte de los funcionarios correspondientes. Mientras que los sindicatos reconocidos se encontraban ya inscriptos y eran rápidamente identificables, en el caso de los empresarios en cada proceso era preciso establecer un listado de empresas y/o asociaciones patronales a las que se convocaba *ad hoc*. Esta lista era confeccionada muchas veces con la ayuda de indicaciones expresas de la parte obrera, quedando a criterio de los funcionarios tomarla por representativa y adecuada. Además, los citados no siempre acudían a la primera convocatoria.

## **2. La Dirección de Trabajo y Acción Social Directa: estructura y funciones**

En términos burocráticos, el corazón de esa febril actividad de regulación de las relaciones laborales y de control del acatamiento a las nuevas normativas, fue la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, elevada a Dirección Nacional en 1947. Como ya se indicó, durante el gobierno militar, mientras Perón era Secretario, fue conducida por Domingo Mercante, pero ya para 1946 y hasta 1952, esta dependencia pasó a manos de Hugo Mercante. Quizás como efecto colateral del progresivo alejamiento entre Perón y Domingo Mercante, en julio de ese año y coincidente con la muerte de Eva Perón, lo reemplazó Valentín E. Suárez<sup>23</sup>, un colaborador estrecho de la difunta, para terminar finalmente bajo el mandato de Oscar Pellerano en 1954 y 1955.

Hacia 1947, la Dirección Nacional estaba compuesta por una Dirección de Asuntos Gremiales, una de Policía del Trabajo y una especialmente dedicada a los problemas suscitados en los transportes. Con otra jerarquía, también funcionaban una División de Asociaciones Profesionales, otra de Accidentes y un Registro Nacional de Colocaciones

---

<sup>23</sup> Para más información sobre Suárez, ver *supra* p. 140.

(Ver cuadro 7 del Anexo). Someramente, podríamos decir que a través de esta red de funciones y de las personas que las llevaban a cabo, se lidiaba con temas tan importantes como la cotidianeidad de las conciliaciones y arbitrajes; la firma y registro de convenios colectivos; el contralor de la legislación laboral mediante la interpretación de las disposiciones; la inspección e imposición de sanciones; el registro de las asociaciones profesionales y el otorgamiento de personerías<sup>24</sup>.

Trabajo y Acción Social Directa controlaba por estos primeros años la Inspección de Delegaciones Regionales, que coordinaba los apéndices de la STyP en las provincias, gestando una mayor homogeneidad en el tratamiento de estos asuntos en todo el territorio. Los funcionarios de esta dependencia cumplían un rol clave en el tratamiento de las pujas entre el capital y el trabajo, ya que no sólo iban en persona a asesorar en la mediación de conflictos que no podían ser resueltos por el personal de las Delegaciones y Sub-delegaciones Regionales sino que también bajaban directivas técnico-administrativas por correspondencia y por teléfono, que ayudaban a coordinar el trabajo a nivel provincial con el de las autoridades centrales<sup>25</sup>. Los conflictos que no alcanzaban solución por la acción de las Delegaciones, se remitían directamente a esta Inspección. De este modo, la repartición absorbía en su centro aquello que no podía ser resuelto en su periferia. El Estado Nacional hallaba a través suyo los caminos para hacerse presente en los lugares más recónditos del país.

Durante el primer año de gobierno de Perón, debió aumentarse la dotación de personal de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa, dada la multiplicidad de asuntos que requerían de su presencia<sup>26</sup>. Puntualmente en el caso de la Dirección de Asuntos Gremiales, el epicentro de la conducción de los problemas colectivos del trabajo, hacia 1947, la capacitación del personal era un aspecto que preocupaba a quienes dirigían el área de Trabajo y Previsión. Las disposiciones legales se renovaban de manera constante, modificando una y otra vez los carriles sobre los que debían encauzarse los

---

<sup>24</sup> Ver: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947*, Buenos Aires, Ed. Semca, pp. 25-152.

<sup>25</sup> La Inspección de Delegaciones Regionales tuvo oscilaciones constantes. En algunos momentos, dependió directamente del Secretario y Subsecretario del área, mientras que en otros se la colocó dentro de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa. Para 1947 ya había treinta y tres delegaciones regionales en todo el país. Ver: *ibidem*, pp. 97-100.

<sup>26</sup> Las fuentes disponibles no arrojan datos sobre cantidad de personal de las distintas Direcciones. Hay, a lo sumo, evaluaciones aisladas de este tipo sobre el personal.

problemas entre el capital y el trabajo<sup>27</sup>. En consecuencia, se hacía difícil contar con un *staff* cuya idoneidad estuviera *a priori* comprobada. A esto se añadía que en el ejercicio mismo de las tareas diarias se estaban probando usos y principios para manejar estos asuntos. La expectativa, entonces, era que la función forjara al funcionario: que sirviera de entrenamiento a los empleados y que al mismo tiempo fuera coadyuvando a la conformación de un régimen de negociaciones colectivas que no estaba fijado legalmente<sup>28</sup>.

Para 1951 se contaba allí con diecinueve secretarías de conciliación que tenían la orden de actuar preventivamente, interviniendo con urgencia ante cualquier conflicto, así como debían presidir las comisiones paritarias en funcionamiento. Sólo en ese año habían concertado 32.258 audiencias de negociación, lo cual habla de un volumen de gestión muy grande<sup>29</sup>. Para ese entonces, seguramente el ciclo de huelgas 1946-1948 había ofrecido un curso de preparación intensivo a la gente que trabajaba en este rincón de Trabajo y Previsión porque la Memoria de 1951 al expedirse sobre el personal a cargo, pasó a calificarlo como “especializado e idóneo”<sup>30</sup>.

La División de Asociaciones Profesionales era otra de las piezas maestras de este entramado. Creada en 1945, tras el decreto n° 23.852, se encargaba de inscribir a las asociaciones y de otorgar la personería gremial, lo que equivalía a conferirle legalmente el carácter de “representativa” a tal o cual organización. Esto que dicho así parece simple, encerraba múltiples trámites. Primero, para formalizar la inscripción se precisaba encarar el estudio de los estatutos y la inspección de las sedes, lo que permitía abrir un legajo de antecedentes en la dependencia. El argumento para defender que este sistema era compatible con la libertad de asociación, aunque concentraba derechos y

---

<sup>27</sup> Esta sensación de fluidez permanente y de necesidad de actualización vertiginosa parecía constatarse en todo el campo del Derecho del Trabajo, todavía años después. En 1952, Mario Deveali, por entonces Profesor Extraordinario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, a cargo de la asignatura Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, escribía en el prefacio del libro en que se compendian sus clases: “Las publico respondiendo a las sugerencias de numerosos alumnos que encuentran dificultades en el estudio de esta parte del programa. Pero pienso que pueden interesar también a quienes desde hace tiempo han terminado los estudios universitarios y no han tenido, con posterioridad, oportunidad de actualizar sus conocimientos en esta materia que está en continua y rapidísima evolución”. En: Mario DEVEALI (1952), *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, Víctor P. Zavalía Editor, Prefacio.

<sup>28</sup> Ver: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947... op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>29</sup> Ver: *Memoria del Ministerio de Trabajo y Previsión - Año 1951*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del MTyP, pp. 14-15.

<sup>30</sup> En: *ibidem*, p. 14.

deberes en una entidad en particular, era, primero, que la agremiación no era obligatoria y luego, que cualquier asociación inscripta era libre de desempeñar todas las funciones, excepto aquellas reservadas a las que poseían personería gremial, entre las cuales estaba la concertación de convenios colectivos.

De esta prerrogativa, pues, se derivaba una segunda instancia en el trámite, marcada por el conflicto: dado que eran muchas las asociaciones que aspiraban a tener la personería gremial, la División tuvo que comenzar a desarrollar una serie de pautas generales para mediar en los cruces intersindicales que esta competencia generaba. Esto obligaba a encarar estudios e inspecciones coordinados sobre las asociaciones aspirantes. Quienes trabajaban en la División llegaron a construir una clasificación de tipos de conflictos intersindicales, que probablemente los ayudara a ordenar los pasos a seguir en la resolución de las disputas<sup>31</sup>. Si bien no había impedimentos explícitos para que existiera más de una asociación con personería gremial por sector, en la práctica sindical y administrativa se dio una orientación hacia la unidad sindical, esto es la tendencia de atribuir la representación a una sola asociación<sup>32</sup>.

Asimismo, la División de Asociaciones Profesionales llevaba adelante tareas periódicas de contralor sindical mediante inspecciones, pedidos de antecedentes, estudio de las memorias y manteniéndose al tanto de todos los actos gremiales, en comunicación y cooperación conjunta con la Policía Federal. Como si fuera poco, tenía las llaves del reino al ser paso obligado de la información sobre qué empresas y firmas debían descontar las contribuciones sindicales por planilla para qué sindicatos. Había que estar en buenos términos con Trabajo y Previsión si se quería ver el contante y sonante en las cajas sindicales, porque la efectivización de los descuentos por planilla

---

<sup>31</sup> Según esta clasificación, los problemas podían provocarse por: existir varios sindicatos del mismo gremio con igual jurisdicción que aspiraran a la personería; por existir derecho de las asociaciones con mayor número de cotizantes a obtener la personería y las diferencias que esto podía generar; por pedidos de intervención, acusando a la Comisión Directiva del sindicato de violar estatutos, lo cual podía hacer peligrar la personería; por superposiciones en la jurisdicción territorial o por dificultades para definir qué profesiones abarcaba cada sindicato; por darse situaciones en que una misma persona está afiliada a más de un sindicato y la cantidad de socios no es transparente; por indefinición sobre los alcances de un convenio respecto de una determinada actividad; por fijación de gremio determinante dentro de las industrias complejas o variadas; por determinación del gremio al que pertenece el personal que trabaja en industrias complejas en caso de que varias asociaciones reclamen su incumbencia. Ver: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947, op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>32</sup> Ver: Mario DEVEALI (1954), “La nueva ley sobre convenciones colectivas de trabajo”, *Derecho del Trabajo*, Tomo XIV, pp. 577-599.

dependía de una resolución del área. Todavía en 1947 se estaba organizando el fichero de todos los agentes de retención de las cotizaciones<sup>33</sup>.

Tanto el régimen de convenciones colectivas como también las normas sobre asociaciones profesionales del peronismo, han sido a menudo considerados desde el punto de vista de su intencionalidad y utilización políticas. Desde ya que no ignoramos el peso de los móviles políticos en la puesta en marcha de toda esta estructura, aspecto que sigue siendo profusamente estudiado en los trabajos que analizan su impacto en el movimiento obrero, pero ello no quitaba que tuvieran que aprobarse o vetarse sindicatos y negociaciones mediante lenguajes y procedimientos formales que estos funcionarios debían construir, justificar, arbitrar, aplicar y estabilizar, siendo estas las cuestiones que nos convocan.

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

Los conflictos referidos no se promueven para obtener la actuación de un derecho consagrado por normas jurídicas vigentes sino con miras a conseguir la implantación de nuevas normas que permiten mejorar las condiciones de trabajo. Ese hecho trae como consecuencia que sea aconsejable acordar esa actividad a organismos que no integren el Poder Judicial, *toda vez que la función propia de éste es la de resolver conflictos, no la de crear derechos.*<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ver: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947... op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>34</sup> En: *Plan de Gobierno 1947-1951... op. cit.*, p. 86. El énfasis es nuestro.

Una vez más, se estaba defendiendo la capacidad del Poder Ejecutivo frente al Judicial para arbitrar un nuevo orden de cosas en este campo, que derivaba eventualmente en la creación de nuevos derechos, que no eran universales.

En ese mismo *Plan de Gobierno 1947-1951*, se redactaba una suerte de protocolo que ya detallaba y formateaba los pasos por los que debía dirimirse la negociación colectiva: por comenzar, era obligatoria la comparecencia de las partes ante la STyP, a lo que se agregaba la negativa de llevar a cabo acciones que viciaran la posición de cada una o bien que resultaran en un entorpecimiento de la negociación. Eso incluía, desde ya, la apelación a la huelga y al *lock-out* en el transcurso de las tratativas. Sobre ello se decía que en los regímenes democráticos era imposible prohibir tales herramientas, pero que sí podía pretenderse que su declaración no se diera de manera arbitraria o inconsulta, lo que redundaba en una especie de “legalización y reglamentación” indirecta del derecho a su ejercicio, casi en un tiro por elevación<sup>35</sup>. Así, la huelga no figuró entre los Derechos del Trabajador que vieron la luz en febrero de 1947 y su omisión daba cuenta del lugar que el gobierno le otorgaba: más un accidente aleatorio que una herramienta reivindicativa validada<sup>36</sup>. Esto, como sabemos, trabó pero no impidió que los trabajadores recurrieran extendidamente a ella, sin importar su signo político.

Luego, el pliego de peticiones debía ser presentado ante los funcionarios, firmado por los representantes de la asociación obrera o, llegado el caso, por delegados debidamente autorizados. El funcionario conciliador convocaba, entonces, a la parte patronal y puesto a consideración el petitorio, daba un plazo máximo de cinco días para que las partes alegaran su posición, aduciendo los argumentos que creyeran pertinentes para acudir a respaldarla. El conciliador tenía autorización para convocar a todas las audiencias que creyera necesarias: el punto final lo ponía el arribo a un acuerdo o bien la convicción de que se trataba de posiciones irreconciliables. En este segundo caso, el funcionario a cargo proponía una fórmula conciliatoria dentro de un plazo que no podía exceder las dos semanas, con la facultad de realizar investigaciones y pedir asesoramiento técnico

---

<sup>35</sup> En: *ibídem*.

<sup>36</sup> El 24 de febrero de 1947, a un año de las elecciones que condujeron a Perón a la Presidencia de la Nación, se presentó el decálogo de los Derechos del Trabajador con gran pompa. Estos incluían: el derecho de trabajar; a una retribución justa; a la capacitación; a condiciones dignas de trabajo; a la preservación de la salud; al bienestar; a la seguridad social; a la protección de su familia; al mejoramiento económico; a la defensa de los intereses profesionales.

para elaborarla. De fracasar nuevamente, debía darse amplia publicidad a un informe que sintetizara los pormenores del caso y las posiciones que habían exhibido las partes. Se esperaba que la difusión de esa información generara presión para que alguna de las partes (o ambas) cediera.

Superadas sin éxito estas instancias, se recaía ya en el régimen de arbitraje para lo cual era necesario que las partes aceptaran explícitamente que la STyP se constituyera en árbitro, mediante la firma de un compromiso arbitral en que se indicaba sobre qué puntos se pedía intervención. De esa voluntad emanaba la posterior aceptación del laudo y la penalización que implicaba rehusarlo. Los tiempos para llegar a una sentencia arbitral también debían ser breves y esta podía declararse nula sólo en caso de haberse laudado en cuestiones que estaban fuera de los términos convenidos en el compromiso<sup>37</sup>. Evidentemente, transcurridos casi tres años de gestión de la STyP, la agencia era capaz de precisar, definir y ordenar los procedimientos que debían seguirse en estas tareas. Ahora bien, ¿qué sucedía en los pasillos de la STyP cuando los intereses sociales y las funciones estatales tenían rostro y mandatos que cumplir? ¿Cómo se encaraban concretamente estas instancias, cómo se hacían carne las reglas y qué imprevistos podían aflorar? Y luego, ¿de qué manera se capitalizó esa experiencia a la hora de legalizar las convenciones colectivas a la medida del peronismo en el poder?

### **3. De las fricciones en la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa a la institucionalización plena de las convenciones colectivas**

Recientemente, el Archivo General de la Nación (AGN) conformó un fondo con documentación recuperada del Ministerio de Trabajo, que contiene expedientes de negociación colectiva entre 1948 y 1972. Para el período que nos interesa, aunque no están disponibles la totalidad de los expedientes de cada año y a pesar de que hay varios años para los cuales directamente no hay material, estas fojas representan la posibilidad de acceder, aunque sea en parte, al despliegue material de una política del área de Trabajo y Previsión. Si en los apartados anteriores, pasamos revista a las nuevas reglas,

---

<sup>37</sup> Ver: *Plan de Gobierno 1947- 1951... op. cit.*, pp. 90-93

responsabilidades y funciones a cargo de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa en términos formales y organizativos, aquí se abre la chance de desarrollar una mirada del accionar efectivo de la repartición en el tratamiento burocratizado de la relación capital-trabajo. Estos expedientes permiten infundir vida a ese sistema de nuevas instituciones y reglas estatales desplegado más arriba, al que el personal a cargo en interacción con los intereses de otros actores, debía hacer funcionar. Veremos, de este modo, cómo las instituciones moldean las conductas sin poder tornarlas completamente previsibles, dado que los actores se ajustan a sus prescripciones de maneras variadas. Pueden cumplirlas, evitarlas y también aprender a usarlas en su favor de manera original, de forma tal que las finalidades para las que la norma había sido inicialmente concebida, se vean alteradas en el terreno<sup>38</sup>.

Cabe volver a insistir en que nuestro interés radica en identificar y pensar en torno a las formas de intervención estatal y a las maneras en que los representantes del capital y el trabajo lidiaron con ellas y que no se pretende realizar aquí un análisis de la convención colectiva en términos de las condiciones salariales y laborales pretendidas y alcanzadas por los gremios. En el fondo documental coexisten algunos expedientes que involucran a sindicatos que alcanzaron gran desarrollo durante el período, casos de la Asociación Obrera Textil o la Unión Obrera de la Construcción, por ejemplo, con otros en que se hacen presentes sindicatos ignotos y pequeños, e incluso, personal de un solo establecimiento. Pero mientras que los primeros han concitado más la atención de los investigadores, son los segundos los que dejan expuesta la variedad de actores que componían el mundo de la producción al que el Estado peronista pretendía condicionar. Por otra parte, esa miríada de asociaciones de menor lustre que buscaban a la STyP es la que brinda una idea más acabada de la dimensión que estaba alcanzando la agencia. Los funcionarios estatales tenían recetas pero debían tratar con un conglomerado muy diverso, que las ponía a prueba de distintos modos. Y aquí, de nuevo, han suscitado más interés las instancias de conflicto abierto y/o resistencia (huelgas, *lock outs*, trabajo a desgano, entre otras) que aquellas donde el conflicto y la asimetría intrínseca que define y es constitutiva de la relación laboral, lograban reabsorberse de algún modo en esa

---

<sup>38</sup> Ver: Carlos H. ACUÑA (2014), “Introducción: qué hacemos con estos volúmenes y por qué los hacemos”, en Id. (comp.), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 13-17.

matriz burocrática que estaba construyendo el Estado. Además, en el caso de los conflictos resonantes y de los grandes sindicatos afiliados a la CGT, el peronismo contaba con medios de disciplinamiento que estaban por fuera de la estructura estatal y que no se aprecian en los expedientes. Sobre todo desde 1950, con la modificación de los estatutos de la central obrera, que consagró su facultad de intervenir los sindicatos-miembro, no era indispensable que el MTyP retirara las personerías gremiales o multara a los sindicatos para contener las disidencias<sup>39</sup>. Se lograba de este modo derivar el costo político de la sanción desde el Estado hacia las cúpulas sindicales, generando así no una yuxtaposición abierta entre la organización estatal y la política sino más bien un *continuum* entre una y otra.

Este cuadro hace que amerite apuntar la observación hacia otros rincones. Si el estudio del conflicto al desnudo permite identificar las contradicciones y dinámicas del movimiento obrero, para el estudio del Estado son los casos más ordinarios que no derivaban en el quiebre de las reglas donde puede apreciarse mejor el funcionamiento estatal. Al mismo tiempo, que el Estado pudiera llevar a buen puerto una negociación y, en cierto modo, lograra administrar el ideologema peronista de la armonía de clase, no significaba en absoluto que el proceso no estuviera caracterizado por la fricción, la ambigüedad y los vacíos que esos mismos carriles del conflicto habilitaban. Rondan, entonces, preguntas como: ¿Quiénes eran los que se acercaban a la repartición y de qué maneras lo hacían? ¿Cómo procedían los funcionarios frente al pedido de intervención de alguna de las partes? ¿Cómo se iniciaba el expediente según el tipo de problema formulado? ¿Cómo se administraban los tiempos en las negociaciones? ¿Cómo se jugaba la aplicación de las normas? ¿De qué maneras se interconectaban las oficinas y los saberes del área de Trabajo y Previsión en un mismo proceso de negociación?

Creemos que esta perspectiva tiene la ventaja de tornar evidente que las tensiones y choques no sólo se expresan en la apelación a la huelga o al *lock-out*, sino que pueden percibirse a través de tramas silenciosas y cotidianas donde todos son parte activa. Durante la mayor parte de su gestión, el peronismo administró los problemas colectivos del trabajo sin tener una ley que fijara y estabilizara algunos puntos clave. A partir de 1949, con la llegada de las “vacas flacas”, el reordenamiento impuesto por la crisis

---

<sup>39</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 315-321.

económica condujo a la necesidad de reajustar las expectativas y comportamientos de los actores. La sanción de la Ley de convenciones colectivas de trabajo n° 14.250, en 1953, apuntó en esa dirección y se alimentó de las experiencias forjadas en los años anteriores.

### **3.1. El Estado armonizador enfrenta los alcances y límites de la rutinización del conflicto**

El ciclo 1946-1948 quedó asociado a la expansión del empleo y el consumo en la memoria colectiva. La Argentina se refugió en su mercado interno y la consolidación de esa demanda sólo podía llevarse a cabo mediante una fuerte redistribución del ingreso. Las altas cotizaciones internacionales de las exportaciones argentinas acompañaron este rumbo hasta 1949, gracias al rol del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que por primera vez rompió la relación directa entre precios internacionales y nacionales de los bienes primarios, condición para que se pudiera generar un aumento decisivo de los salarios reales, una transferencia de recursos desde las actividades primarias hacia otros sectores de la economía y un cambio en los patrones de consumo populares<sup>40</sup>.

Esta etapa estuvo marcada por el crecimiento de la organización de los trabajadores. Hacia 1948, la proporción de trabajadores afiliados alcanzaba el 30,5% de los asalariados, además de que los gremios industriales se habían fortalecido frente a los de transportes y servicios, históricamente más importantes. Como ha reconstruido Doyon, desde febrero de 1946 se asistió a un movimiento reivindicativo en que las huelgas fueron claves, mal que les pesara a las autoridades nacionales, para la obtención y ampliación de mejoras en los salarios y en las condiciones laborales<sup>41</sup>. Esto quiere decir, en principio, que la mayor institucionalización de las relaciones laborales buscada desde el Estado, de la que se esperaba el “encuentro” entre el capital y el trabajo, no se obtuvo de manera lineal ni automática. Su aceptación e incorporación implicó un aprendizaje y

---

<sup>40</sup> Ver: Pablo GERCHUNOFF y Damián ANTÚNEZ (2002), “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *op. cit.*, pp. 125-205.

<sup>41</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, cap. VIII y también Id. (2002), “La formación del sindicalismo peronista”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *op. cit.*, pp. 357-403.

un conocimiento de los caminos formales, de sus ambigüedades y potencialidades. A partir de los imprevistos y avatares surgidos en cada roce entre empresarios y trabajadores, el Estado debió ir infiriendo cuáles eran los alcances y los límites que pesaban sobre su propia acción y cómo conjurarlos. Conducir el conflicto por los pasillos de la STyP requirió un conocimiento y una gimnasia de parte de todos los involucrados, *máxime* mientras las convenciones no estuvieron reglamentadas legalmente.

De los expedientes disponibles para esta etapa, prácticamente todos pertenecientes al año 1948, hemos seleccionado dos, particularmente significativos porque ayudan a iluminar diferentes puntapiés iniciales en el contacto con la STyP y tránsitos disímiles por ella. Había casos, como el primero del que daremos cuenta, en que la negociación colectiva seguía dándose en la intimidad del ámbito laboral, proceso al que seguía la apelación a la STyP para que funcionara como una suerte de “legalizadora”, tal como habilitaban las indefiniciones legales indicadas más arriba por Mario Deveali<sup>42</sup>. El otro caso ha sido elegido por la variedad de matices apreciable en el comportamiento del capital y el trabajo frente a los mecanismos formales.

Para la primera variante, es necesario resaltar dos cosas: primero, cuando patrones y trabajadores negociaban puertas adentro para después golpear las puertas de la STyP, no es posible conocer los desacuerdos y vaivenes surgidos en el proceso sino sólo su resultado final, que es el llevado ante la repartición y en el cual los funcionarios conciliadores no habían podido influir; segundo, consecuentemente, el procedimiento para oficializar el acuerdo solía ser ágil y tomaba algunas pocas semanas. Este fue el caso del expediente n° 60.915-B abierto a fines de agosto de 1948 por pedido de Rodolfo Barthel, propietario de la fábrica de muebles Barthel, y de Victorio Podestá, delegado de esa fábrica, situada en la calle Freire 3065 de la Capital Federal. Junto con las notas elevadas a la STyP, Barthel y Podestá añadían el texto del convenio, que era muy breve y consistía en lo fundamental en autorizar un aumento salarial del 10% para oficiales tapiceros, ebanistas, lustradores y maquinistas y del 5% para aprendices, choferes, peones, serenos y costureras de la firma. Asimismo se dejaba precisado: “Queda convenido que los aumentos que se hacen en este acto son a deducir de los

---

<sup>42</sup> Ver *supra* p. 211.

aumentos que pueden venir por nuevos convenios para la industria maderera en general.”<sup>43</sup>

Esto quiere decir que amén de los convenios de alcance general auspiciados por el sindicato que agrupara a los trabajadores -en este caso, la Unión Obreros de la Industria de la Madera-, patronos y empleados de un establecimiento podían adelantarse a la firma de un nuevo convenio y deliberar por sí mismos los puntos que creyeran necesarios. Sin embargo, aquí, la STyP por orden del Jefe de Conciliación y Arbitraje Jorge Perroud, ordenó involucrar al asesor gremial del sindicato maderero, Humberto Amadeo Gruppi, poniéndolo en autos de las condiciones acordadas y solicitando su presencia durante las reuniones conciliatorias y en la firma misma del convenio, sustanciada el 29 de octubre de ese año<sup>44</sup>.

En casos como este, el convenio colectivo resultaba un instrumento muy plástico para adecuarse a las condiciones reinantes a nivel del establecimiento productivo y las partes seguramente recurrían posteriormente a la STyP para cerrarlo con un manto de legalidad, que pudiera eventualmente cubrirlos ante mutuas reclamaciones futuras<sup>45</sup>. Al mismo tiempo, la STyP al decidirse, en el ejemplo analizado, por involucrar al sindicato, reconocía las especificidades del lugar de trabajo pero no renunciaba a incorporarlas en el marco más abarcador de la rama en la que revistaban los trabajadores. De negociarse un nuevo convenio general, se lograba obturar que los obreros que habían acordado algún aumento en su fábrica o empresa, pudieran sacar ventaja de la acumulación con nuevos beneficios, situación que ponía a los empleadores con el grito en el cielo.

En efecto, esa situación de superposición de beneficios podía darse y habla de algunas de las estrategias utilizadas por los trabajadores para sacar rédito a espaldas de la STyP. A este respecto, el expediente n° 9.857-M es interesante ya que permite identificar este y otros desafíos que surgían cuando se daban períodos muy extensos de negociación que, contra todo pronóstico, no derivaban en una declaración de huelga. El 7 de julio de 1948, la Asociación de Gremios Unidos de Mercados Particulares y Afines elevaba una

---

<sup>43</sup> En: Expediente n° 60.915-B “Barthel Rodolfo, Freire 3065, s/ legalización convenio adjunto”, *Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Caja 72 – año 1948, foja 3.

<sup>44</sup> Ver: *ibídem*.

<sup>45</sup> Un caso con elementos comunes se aprecia en el expediente n° 60.544 “Publicidad Telcar s/ copia de convenio concertado con su personal”, *AGN, Fondo MTySS*, Caja 73 – año 1948.

carta a José María Freire firmada por Antonio Schiavo, su presidente. Allí solicitaba se diera lugar a un petitorio de mejoras de sueldos y escalafón general para todo el personal de mercados particulares mayoristas y minoristas con y sin frigoríficos de conservación y/o fabricación de hielo de Capital Federal y un radio de 60 km.

El texto del petitorio se redactó teniendo en cuenta cada uno de los derechos comprendidos en la Declaración de los Derechos del Trabajador. Así, la transcripción de cada uno de los derechos del decálogo, iba acompañada de una serie de artículos afines que el gremio argüía los encarnaban y que, por tanto, reclamaban. ¿Cómo podría la Dirección a cargo cuestionar la justicia de esos pedidos que tan claramente se encuadraban dentro del ideario peronista? Si hay algo en lo que efectivamente el peronismo fue un parteaguas fue en la extensiva labor de difusión y asesoramiento que encaró respecto de las nuevas normas que regían en el mundo del trabajo. Si bien los sindicatos siempre habían sido instrumentos centrales de esta pedagogía, ahora había una enorme infraestructura estatal para publicitar y asesorar sobre legislación, derechos, convenios vigentes y caminos posibles para hacerlos cumplir. Además del aparato de propaganda oficial dispuesto por el gobierno, la STyP ofrecía asistencia jurídica gratuita a cargo de personal especializado en Perú 160 y también en las Delegaciones Regionales, pudiendo realizarse consultas personalmente y por correo, las que anualmente alcanzaban las 50 mil, según cálculos oficiales<sup>46</sup>. En esa propagación de la información, el lenguaje jurídico y el político, el institucional y el de la necesidad, podían superponerse. Quienes reclamaban podían apropiarse de él, como aquí, y utilizarlo en su favor.

Los pedidos de los trabajadores de mercados, entonces, se desglosaban en 54 artículos que incluían un amplio espectro de demandas salariales y de modificación de las condiciones laborales: la obligación de respetar el escalafón para cubrir nuevas vacantes en cada establecimiento; la preservación de los puestos de los varones afectados por el servicio militar; la determinación de salarios mensuales por categorías que se especificaban en detalle en el cuerpo del texto; la forma de computar y pagar la antigüedad; los premios por presentismo; el deber patronal de costear materiales y ropa

---

<sup>46</sup> Ver: *Memoria del Ministerio de Trabajo y Previsión - Año 1951... op. cit.*, p. 17 y *Memoria junio 1946 a diciembre 1951 – Ministerio de Trabajo y Previsión*, Secretaría General, División Publicaciones y Biblioteca, p. 31.

de trabajo; la fijación de *plus* por tareas peligrosas o insalubres, que el gremio se arrogaba la capacidad de definir como tales; el régimen de licencias por cuestiones personales y de salud y un largo etcétera.

Los últimos artículos se dedicaban a puntos vinculados con la defensa de los intereses profesionales. Se pedían allí autorizaciones expresas para que los miembros de la Comisión Directiva del sindicato pudieran faltar o retirarse del trabajo por el tiempo que fuera necesario sin sufrir quitas salariales y lo mismo para los delegados obreros, aunque “nunca más de dos veces por mes, siempre que no sea por problemas relacionados con la firma en la que trabaje, en estos casos se le concederá permiso tantas veces como la solución del problema lo requiera.”<sup>47</sup> A cambio, el sindicato se comprometía a notificar por escrito a la patronal con 24 horas de anticipación. Los cuatro artículos finales establecían la formación de una comisión paritaria para custodiar la aplicación del convenio; el derecho de que cada establecimiento contara con una cartelera con llave donde la Asociación pudiera difundir las noticias sin necesidad de notificación previa a los empresarios y el descuento de la mitad del aumento del primer mes para los beneficiados por el convenio, que incluía una donación del 50% de lo recaudado a la FEP.

Como primer paso, el Jefe de Conciliación y Arbitraje Jorge Perroud derivó la averiguación de la situación de la Asociación de Gremios Unidos de Mercados Particulares a la División de Asociaciones Profesionales, que indicó que no podía peticionar en nombre del personal jerárquico de los mercados, como ser jefes, inspectores, administradores y similares. Esto fue informado a fines de septiembre al presidente Antonio Schiavo, junto con los artículos que Perroud consideraba debían eliminarse *ipso facto* del convenio, antes de empezar cualquier discusión. De modo que el primer filtro a las demandas antes de poner a capital y trabajo cara a cara era aplicado por los funcionarios estatales.

En este caso, se frenaban los artículos que pretendían prohibir la contratación de nuevo personal para cubrir vacantes y garantizar el otorgamiento de francos compensatorios por cada feriado de fiesta nacional trabajado. El tema de la movilidad

---

<sup>47</sup> En: Expediente n° 9.857-M, “Mercados Particulares y Afines s/ petitorio de mejoras”, *Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Caja 72 – año 1948, foja 19.

de la mano de obra dentro del lugar de trabajo fue un tópico que generó constante fricción porque incidía en el control del proceso de producción y la organización del trabajo por parte de la patronal. Perroud también consideraba excesivo el intento de obtener la jornada máxima de ocho horas para los serenos y de seis horas sin disminución del salario para los empleados que se desempeñaran en las cámaras frigoríficas y los guincheros que trabajasen con generadores en salas de máquinas insalubres. Sobre este último punto es posible que lo que estuviera en cuestión fuera que el gremio pretendía resolver si tal o cual ambiente resultaba insalubre con la sola discusión en el seno de la comisión paritaria, cuando en realidad esto era una atribución de otra dependencia de Trabajo y Previsión: la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo, luego Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo. Asumimos que esta puede ser la razón de fondo del rechazo y que no estamos ante una negativa lisa a la obtención de ventajas por tareas insalubres o peligrosas, porque al mismo tiempo que se vetaba ese artículo, se daba vía libre al n° 23, que fijaba tareas peligrosas y disponía un 30% más de salario para quienes las desempeñaran. El pedido de francos compensatorios por trabajo dominical y el de tener un franco en Navidad o en Año Nuevo, también eran puestos en duda por Perroud.

No obstante, la posición de la Asociación peticionante no fue concesiva. Si bien accedió a quitar algunos de los artículos indicados, defendió la permanencia de otros, especialmente el que contemplaba cubrir las nuevas vacantes con personal del establecimiento respetando el escalafón (art. 4), aquel en que solicitaba que los obreros no trabajaran al menos en una de las Fiestas de diciembre (art. 27) y el que reclamaba compensación de francos por labor dominical (art.28). El sindicato también defendió su derecho de representar a jefes e inspectores del personal, argumentando que estaban afiliados a la entidad y que ya se había firmado un convenio que los incluía en abril de 1948. La Asociación iniciadora del expediente, entonces, no aceptó sumisamente todas las indicaciones del Jefe de Conciliación y Arbitraje y pidió que, de todos modos, se pasara el trámite a la Secretaría de Conciliación correspondiente para que las diferencias fueran dirimidas en discusión abierta con la patronal. Así se hizo.

Es sugerente también que si bien la Asociación sostuvo en esa instancia que renunciaba a pelear las ocho horas para los serenos, en realidad sólo lo estaba

postergando. Una vez abiertas las tratativas con la patronal, intentarían retomar el tópico, pero no mediante su debate en las oficinas de conciliación, sino enviando una misiva directamente a Eva Perón en la que le solicitaban que intercediera en la cuestión, según consta en el expediente. Allí le explicaban cómo era la jornada de un sereno en los mercados y por qué era más activa y exigía mayor responsabilidad que roles análogos en otros lugares de trabajo<sup>48</sup>. Resulta interesante cómo en el medio del fragor de las audiencias de conciliación, el recurso de resolver el problema mediante la interpelación a un actor de mayor jerarquía había salteado todos los cargos formales, incluido el de Secretario de Trabajo y Previsión, para llegar a la mismísima Eva. La estratagema habla del lugar que ella había adquirido muy rápidamente como referente directa de los sindicatos y por otra parte, parece haber dado buenos resultados, ya que en las versiones finales del convenio figura esa conquista para los serenos de mercados. Cabe pensar que ella en algún momento haya intercedido directamente en torno a ese punto.

El trámite llegó, por fin, a la Secretaría de Conciliación n° 13 a cargo de Simón Vaistij recién en el mes de octubre, convocándose la primera gestión conciliatoria para el día 27. De allí en adelante se abrió un larguísimo proceso de negociación que abarcó alrededor de diez meses, marcado por el empleo de redituables estrategias dilatorias por parte de los enviados de distintos establecimientos y asociaciones patronales. Estos plazos no se concedían demasiado con la premisa de la gestión célere que se buscaba instituir en este rubro. Como señalamos páginas atrás, a la hora de comenzar una negociación, se citaba a un conjunto de entidades patronales consideradas representativas. Aunque la obligación de ir a la cita existía y la STyP podía penalizarla, el capital podía desmarcarse echando mano a varios argumentos.

Por ejemplo, uno de los convocados a la negociación, el Mercado de Abasto y Frigorífico de Avellaneda, dejaba en claro mediante la palabra de su representante en la primera audiencia del 27 de octubre:

Solicitada la palabra por el Señor Priano, (...), expone: que por el expediente 7.888-M-47, ha suscripto con la totalidad del personal de empleados y obreros

---

<sup>48</sup> Ver: *ibídem*, fojas 39-40.

del mercado que representa un convenio por el cual, y a pedido del mencionado personal, rige el convenio de fecha 2 de julio del año en curso patrocinado por la Confederación General de Empleados de Comercio; (...), habiendo declarado que se encuentra desligado de la Asociación de Gremios Unidos de Mercados Particulares y Afines. (...) Considera como consecuencia de lo expuesto que el petitorio presentado en esta fecha por la parte obrera no lo hace ni en nombre ni en representación de los obreros ni empleados de su representada.<sup>49</sup>

Schiavo, como portavoz del sindicato, argumentaba que el personal del mercado de Avellaneda se encontraba afiliado a la entidad que presidía y advertía, por tanto, que si llegaban a reclamar el cumplimiento del convenio que estaba por acordarse, la empresa tendría que aceptar. No volvió a verse a delegado patronal alguno de este mercado en los posteriores encuentros. En escenarios como este, además, estaba en juego la representatividad del sindicato en función del número de asociados que tuviera, variable importante -aunque no excluyente- para conservar la personería gremial. Probablemente fuera por esta razón que la Asociación insistía en que esos empleados eran sus afiliados. Lo mismo vale para cuando, previo a comenzar las negociaciones, se había considerado portavoz del personal jerárquico de los mercados, ante el cuestionamiento lanzado por la División de Asociaciones Profesionales.

Ni lerda ni perezosa, luego de la primera reunión conciliatoria, la Asociación de Mercados de la Capital, que se contaba entre las convocadas por la STyP para discutir el petitorio, hacía llegar una carta al funcionario conciliador en la que declaraba varios puntos: en primer lugar, que las demandas del petitorio no podrían cumplirse sin que se les permitiera a los propietarios aumentar los alquileres cobrados en los mercados, de lo que culpaban, de paso, al decreto n° 1.580 de 1943, por el cual se había ordenado una rebaja de los alquileres. Si el Estado pretendía proteger las reclamaciones salariales de los trabajadores, los propietarios esperaban que también se cuidara su margen de beneficios modificando aquellas medidas que les impedían volcar el aumento de los costos sobre los precios. Este planteo, no obstante, retrocedió con el trámite de las conciliaciones, dando muestras de que el capital tenía un importante margen de acción para preservar sus utilidades. En segunda instancia, la asociación patronal expresaba

---

<sup>49</sup> En: *ibíd.*, foja 28.

que “en las circunstancias actuales nuestra Asociación aconseja que se cite a cada uno de los propietarios o apoderados de los Mercados para hacer convenios particulares e individuales de acuerdo a las posibilidades financieras de cada uno”. Y, para terminar, cerraba advirtiendo que los estatutos no le permitían a la Comisión Directiva realizar acuerdos en nombre de sus asociados ya que hacer arreglos pecuniarios implicaba introducirse en los manejos particulares de cada mercado. Salvo que hubiera una autorización expresa de una Asamblea Extraordinaria, esto no era posible<sup>50</sup>.

Efectivamente, la falta de una ley de asociaciones patronales dejaba dibujados estos puntos de fuga. La carta de fragmentar el proceso y transformar un petitorio general del sindicato -que aspiraba a recibir un tratamiento más o menos homogéneo- en múltiples convenios a la medida de cada establecimiento podía jugarse con resultados variables. En este caso, la demora en llegar a un acuerdo se debió principalmente a que el petitorio inicial inauguró una única negociación que fue desmigajándose con el transcurso de los meses, dando origen no a uno sino a tres convenios firmados en agosto de 1949: uno con la Asociación de Mercados de la Capital, otro con Mercado de Abasto Proveedor S.A. y otro con la firma Vicente E. Topino e Hijo S.R.L.

Así, los representantes de la Asociación de Gremios Unidos de Mercados Particulares y Afines, debieron multiplicarse para hacerse presentes en las audiencias con cada una de estas entidades, mientras estas ganaban tiempo para hacer valer sus intereses en cada encuentro. A medida que pasaban los meses y aunque se lograba acercar posiciones en la mayoría de los puntos en discusión, el ojo de la tormenta pasaba a ser la puja por la fecha de vigencia del acuerdo: mientras los trabajadores reclamaban la retroactividad al 1° de noviembre de 1948, los empresarios querían que empezara a regir desde la fecha real de su firma. Si bien en general se lograba retrotraer la vigencia del convenio unos cuantos meses, para los empresarios, cuanto más se dilatara la negociación, más posibilidades había de diluir los alcances y el impacto de la retroactividad. Aquí, además, si bien la Asociación de Mercados de la Capital no logró su cometido inaugural de que los mercados que la integraban hicieran cada uno su propio arreglo, sí alcanzó un convenio más a su medida que lo esperado al principio, al no firmarse un mismo arreglo con todas las entidades representativas del capital.

---

<sup>50</sup> Ver: *ibíd.*, foja 41.

Lo sucedido en el caso del mercado Vicente E. Topino merece un párrafo aparte porque revela que escurriéndose por los meandros de una negociación dilatada, también los trabajadores podían sacar beneficio. Los administradores de Topino hicieron su aparición en el expediente de manera más tardía, recién en febrero de 1949, cuando el sindicato pedía su citación por no estar cumpliendo con los convenios que ya se estaban consensuando con la Asociación de Mercados de la Capital y con el Mercado de Abasto para personal de mercados particulares y minoristas. En la audiencia concretada en la STyP, los representantes sindicales aprovecharon, por otra parte, para hacer un pedido salarial en que se detallaban montos y nombre de los empleados de Topino que gozarían de tales. La respuesta de la patronal fue rotundamente negativa, considerándose no afectada por las negociaciones aludidas y arguyendo que ya había otorgado aumentos a su personal en el mes de octubre de 1948.

Lo interesante del roce es que el problema alcanzó la instancia de “solución conciliatoria” apuntada en el segundo apartado de este capítulo, permitiéndose como indicaba el protocolo, que cada una de las partes elevara las pruebas y argumentos que justificaban su posición ante la repartición estatal. Esto quería decir que se estaba al filo de la necesidad de un laudo, que a veces era temido por la patronal ante la posibilidad de que la posición de los trabajadores fuera observada con mayor benevolencia y de que luego no hubiera marcha atrás en el asunto.

En el memorándum elevado por Topino, se explicaba, entre otras cosas, que muy recientemente habían arrendado el establecimiento a la firma propietaria Pedro Merlini e hijos S.R.L. Decían allí que al tomar la dirección de la empresa, el delegado obrero Castro, quien ahora además presidía la Asociación de Gremios Unidos de Mercados Particulares, se había acercado a ellos, planteando una serie de aspiraciones a las que dieron curso sin tomar previo contacto con las autoridades de la STyP, cuestión que ahora lamentaban:

El oportuno contacto con las autoridades de la Secretaría, que esa gestión hubiera provocado, nos hubiera advertido que se hallaba en trámite por esa misma época, una demanda general del gremio por aumentos de salarios. El Señor Castro, Vicepresidente primero y luego Presidente de la Asociación de Gremios Unidos de Mercados Particulares y Afines se guardó muy bien de

hacer saber a la Secretaría sobre el arreglo al que habíamos llegado con su intervención.<sup>51</sup>

Junto a la acusación de mala fe al tal Castro, se aducía que no podían estar afectados por lo convenido en discusiones de las que no habían formado parte y al no estar afiliados a ninguna cámara empresarial interviniente por ser una firma nueva, era improcedente el reclamo de Castro respecto del acatamiento a los convenios generales firmados por ese sector de trabajadores. El arreglo particular que habían hecho con sus empleados hacia octubre de 1948 cumplía con la misma finalidad y el mismo espíritu de lo que se había estado negociando en paralelo en la STyP y no podía permitirse que se diera una situación de acumulación de beneficios obligándolos a aplicar otro acuerdo.

Por su parte, el sindicato brindó en su informe extensos argumentos para desacreditar la posición empresarial. Aunque no admitieron ni negaron haber pedido aumentos salariales en ese lugar de trabajo, los representantes sindicales sostuvieron que habían informado a los nuevos arrendatarios de la negociación vigente en la STyP y que fueron ellos los que adujeron no tener poder para representar a la empresa al no haberse resuelto legalmente la transferencia de un arrendatario a otro. Asimismo, el sindicato buscó resguardar su postura y advertir a la STyP sobre el que venía siendo uno de los problemas más salientes de no tener una ley de convenios colectivos. Sostenían que:

... hasta el presente la Secretaría de Trabajo y Previsión había hecho cumplir los convenios a afiliados y no afiliados a la asociación patronal por entender que teniendo afiliados a la mayoría (...), representaba a la totalidad de los mercados de la Capital Federal y en un radio de 60 km. de la misma, habiéndose respetado siempre la vigencia de los convenios. Basados en el concepto de la firma Vicente Topino e hijos, los 75 mercados no afiliados a la patronal alegarían lo mismo, perjudicándose de esta manera a más de 600 obreros afiliados a nuestra Asociación, que están esperando dichos aumentos desde el 1° de mayo de 1948, fecha en que terminó la vigencia del convenio anterior.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> En: *ibíd.*, foja 67.

<sup>52</sup> En: *ibíd.*, foja 70.

Llegado este recodo del trámite, la Asesoría Letrada de la STyP entraba en escena para recibir el informe elaborado por el Secretario de Conciliación Vaistij. En base a la síntesis del conflicto que allí obraba, los especialistas indagaban la letra de la ley y la jurisprudencia para sentar posición y dirimir. En general, un abogado de la Asesoría redactaba sus conclusiones y la firma de Horacio D. J. Ferro, al frente de esa sección, era la que refrendaba y autorizaba la opinión. Rosales, el abogado a cargo, señalaba que: "... al no hallarse la firma en cuestión afiliada a la asociación de empleadores suscriptora del convenio colectivo para mercados minoristas, (...), no se halla obligada al cumplimiento de lo pactado, toda vez que se trata de una tercera persona extraña a las relaciones contractuales de trabajo...". Por la misma razón, tampoco podía exigírsele a la empresa que habiendo encarado su propio acuerdo con los trabajadores, acordase elaborar otro nuevo con fecha de vigencia 1° de noviembre de 1948 si había acordado beneficios en octubre. La STyP estaba dándole la razón al capital. Las lagunas legales eran las que, en definitiva, hacían posible que Topino se desmarcara de tener que cumplir punto por punto un convenio del cual no había participado y pasara a firmar, en cambio, su propio convenio ante la repartición, que comenzó a regir a partir de febrero de 1949.

La patronal había aprovechado los espacios en blanco dejados por los instrumentos legales. El Poder Ejecutivo, confrontado con esos huecos, no siempre podía estirar las interpretaciones legales y los usos institucionales. Y, sin embargo, este era un revés sólo aparente para los trabajadores de Topino: esquivando y recurriendo a la STyP según el momento y la necesidad, habían logrado dos aumentos en menos de seis meses; uno por su cuenta y otro ante la agencia. Cuando las negociaciones se prolongaban demasiado y las partes apelaban a medidas de fuerza, el Estado podía ejercer sanción efectiva. Si, en cambio, el proceso se extendía sacando a relucir estas zonas grises, era el Estado el que perdía capacidad de control. Definir los términos de la negociación colectiva por ley podía colaborar en cerrar estos intersticios.

### **3.2. La Ley de convenciones colectivas de trabajo n° 14.250 y el reajuste de las expectativas**

La economía entró en crisis en 1949, aunque el pico máximo se alcanzó en 1951. Los términos de intercambio se deterioraron, las sequías amenazaron la producción rural y la inflación arreció, amenazando fundamentalmente el poder adquisitivo de los asalariados. La restricción de divisas dejó en evidencia los límites de una estructura industrial que había crecido sin un perfil exportador y que dependía de la importación de numerosos insumos, cuyo ingreso al país estaba en riesgo por esa misma escasez. Allende el consabido “regreso al campo” al que dio curso un paquete de medidas que incluyó el cambio de la función del IAPI en el ordenamiento económico, y aunque la devaluación se descartó como alternativa, el elemento más importante de este escenario para los temas que nos interesan aquí, estuvo dado por el congelamiento de precios y salarios que se anunció a comienzos de 1952. El gobierno pretendía controlar la puja distributiva y, desde luego, esto se reflejó en la relación con el movimiento obrero. Una de las medidas más polémicas fue la suspensión de las negociaciones colectivas por dos años, período en que el prestigio de las cúpulas sindicales fue arrasado, incluida la de la propia CGT<sup>53</sup>. En abril de 1953, también hubo cambio de Ministro de Trabajo, con el alejamiento de Freire y la asunción de Alejandro Giavarini.

Además, según se analizó en el tercer capítulo, desde 1949 el peronismo había ingresado en una nueva etapa de institucionalización de su accionar desde el Estado. Como vimos, la Reforma Constitucional fue central en ello. La inclusión de los Derechos del Trabajador en su texto y la transformación ese año de la Secretaría de Trabajo en Ministerio, habían significado el punto más alto en la incorporación de los problemas del mundo del trabajo en la agenda y en la estructura estatal. Las convenciones colectivas, consideradas un engranaje central de la administración de los asuntos laborales, estaban instaladas a fuerza de práctica y rutinas pero tenían muchos puntos flacos en términos legales, que generaban incertidumbre y volatilidad. El Segundo Plan Quinquenal, en su capítulo II sobre objetivos en el área de Trabajo, estableció la necesidad de disponer de una ley que fijara la obligatoriedad de la

---

<sup>53</sup> Ver: Pablo GERCHUNOFF y Damián ANTÚNEZ (2002), *op. cit.* y Louise DOYON (2002), *op. cit.*

conciliación, los derechos y obligaciones de las partes intervinientes y que asentara claramente las facultades del MTyP como autoridad de aplicación, aspecto que también contribuiría a solidificar su papel en la estructura organizativa del Estado<sup>54</sup>.

Esta era la situación para 1953. Ante la indefinición sobre si se reabriría o no el proceso de negociación colectiva en 1954 y la incertidumbre sobre cómo se comportarían dirigentes y bases sindicales, para el peronismo urgía la sanción legislativa del régimen de convenciones colectivas de trabajo. El Ejecutivo envió, entonces, un proyecto al Congreso, nutrido por los ensayos y pruebas de casi una década. El mismo fue estudiado por la Comisión de Legislación del Trabajo y aprobado de manera bastante ágil a fines de septiembre de 1953. Si bien el radicalismo intentó abrir el debate en la Cámara Baja, acompañando la votación en general pero presentando objeciones al articulado, la amplia mayoría peronista en Diputados inclinó la balanza categóricamente<sup>55</sup>. Ya con media sanción, en Senadores la discusión fue aún más breve.

El texto del proyecto del Ejecutivo sufrió algunas mínimas modificaciones, pero prácticamente fue el que se convirtió en ley. En su presentación, rubricada por Perón y los Ministros de Trabajo, Justicia, Asuntos Económicos y el Secretario Legal y Técnico, se fundaba la necesidad de darle tratamiento urgente en el gran desarrollo que habían tenido las asociaciones profesionales en los últimos años y en la urgencia por asegurar la aplicación y eficacia de las convenciones colectivas que por no tener un marco propio, quedaban en los hechos supeditadas a “los principios generales del derecho señalados por el Código Civil para toda suerte de contratos privados”<sup>56</sup>, cuando en realidad eran instituciones de otra naturaleza, a punto tal que para designarlas ya estaba extendida la fórmula de tener “cuerpo de contrato y alma de ley”. Esto se relacionaba con que eran, en parte, un acuerdo entre las asociaciones patronales (o un grupo tomado como suficientemente representativo) y el sindicato con personería gremial, pero cuyos puntos, por autoridad ejecutiva, podían ser extensibles a todos los trabajadores y

---

<sup>54</sup> Ver: “Segundo Plan Quinquenal”, cap. II, Objetivos Especiales II E.5 y II E.6, *Revista de Trabajo y Previsión*, año I (1953), n° 1, febrero, pp. 43-44.

<sup>55</sup> Durante este período, la Cámara Baja contaba con 135 diputados peronistas y 14 radicales. Consultar: “La conformación de la Cámara de Diputados a partir de las elecciones legislativas de 1951”, Materiales del CEHP, UNSAM. Disponible en: [http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/materiales](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales)

<sup>56</sup> En: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación* (1953), Reunión 38°, p. 1754.

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

En el debate, los legisladores peronistas defendieron la institución como artífice de las conquistas sociales obtenidas hasta el momento, que no sólo atañían a cuestiones salariales sino a condiciones de trabajo y beneficios previsionales, asistenciales, etc. En este sentido, a pesar de la derrota del Laborismo y la cooptación de la CGT dentro del movimiento peronista, considerar las convenciones colectivas desde el punto de vista de los trabajadores, implica reconocer allí el despliegue de una enorme capacidad de presión por la vía sindical que implicó avances para la posición obrera tanto en el ámbito de trabajo como en la sociedad, más allá de que se acatara el liderazgo de Perón en términos políticos<sup>57</sup>. Lo que antes de 1943 se había obtenido de manera autónoma y a pesar de las escasas herramientas estatales de intervención laboral, se venía alcanzado yendo un paso más allá de la propia expansión de las capacidades estatales, presionando a los funcionarios conciliadores por distintos medios y aprovechando los intersticios que Trabajo y Previsión no alcanzaba a regir ni reglar. En efecto, la expansión de los aparatos del Estado había incorporado en su seno las tensiones sociales existentes y había permitido que se desarrollaran de manera un tanto pragmática durante varios años. Sancionar una ley sobre la materia, pretendía reajustarlas.

En el recinto, el peronismo conceptuó la negociación colectiva como el mejor instrumento para manejar las relaciones laborales, ya que conservaba la flexibilidad para adecuarse a las características y problemas de cada actividad, manteniendo la adaptabilidad que se esperaba de las fuentes del Derecho del Trabajo frente a la constante evolución económica y social. Sus voceros también argumentaban que la práctica de la negociación colectiva había sido virtualmente inexistente antes del peronismo, mientras la estrategia de los diputados radicales era rebatir esa visión, historizando la institución mediante la recuperación de sus orígenes y antecedentes en el

---

<sup>57</sup> Durante el peronismo, la relación dentro del lugar de trabajo pasó a equilibrarse a favor de los trabajadores, sobre todo a través del reconocimiento de las comisiones internas de fábrica. Ver: Louise DOYON (2002), *op. cit.*

país<sup>58</sup>. La mayoría peronista en Diputados veía la consagración legal de las convenciones como una contribución más del proyecto político que acompañaban, decisiva para la institucionalización definitiva de las relaciones capital-trabajo. Según argumentaban, la ley en discusión aseguraría resortes para el cumplimiento de las convenciones, que empoderaban tanto al Ejecutivo como a las dirigencias sindicales. Por un lado, la extensión de su obligatoriedad a todos los empleadores, trabaaría definitivamente la posibilidad de contratar mano de obra bajo condiciones diferentes mediante la estrategia de aducir la no pertenencia a ninguna organización profesional o el no reconocimiento de la representatividad del grupo elegido por el MTyP para firmar el convenio<sup>59</sup>. Por otro, los únicos capacitados para celebrar convenciones serían los sindicatos con personería gremial, aunque la obligatoriedad de la convención homologada regiría aún para los trabajadores no afiliados, impidiendo que éstos pudieran competir haciendo arreglos distintos con las empresas<sup>60</sup>. El revés de este escenario era que los sindicatos oficiales podían conseguir ventajas y beneficios exclusivos para sus afiliados y reservarse los aportes de los trabajadores de toda la actividad, aspectos fuertemente cuestionados por la oposición radical en Diputados bajo el argumento de ser violatorios de los principios de libertad sindical<sup>61</sup>.

Si bien la ley en buena medida, fijaba cuestiones que se venían dando en la práctica durante el primer peronismo, llegaba para suturar problemas y ambigüedades que minaban la estabilidad de las relaciones laborales a la que aspiraba el gobierno. Sobre todo porque los vacíos legales amenazaban la propia posición del Ejecutivo en su poder de regulación. Por un lado, hasta entonces la falta de una ley en la materia, habilitaba fallos contradictorios de parte de los tribunales a la hora de juzgar sobre la aplicabilidad

---

<sup>58</sup> Ver por ejemplo la exposición del diputado Marcó: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (1953)...op cit.*, p.1759

<sup>59</sup> Ante la falta de una ley de asociaciones profesionales de empleadores, por el art. 9 del proyecto del Ejecutivo, el MTyP podía integrar él mismo la representación patronal con empleadores de la rama o considerar representativo al grupo interviniente en la negociación. La concesión de esta facultad al MTyP constituía una vía para presionar al capital a que se aviniera a organizarse en la misma medida que los trabajadores. Si se extendía a todos el contenido de la convención, no afiliarse a una organización patronal no comprendería más ventajas a la hora de cuestionar la aplicabilidad de tales instrumentos.

<sup>60</sup> Según el texto final de la Ley n° 14.250, por el art. 8 la convención homologada ante el MTyP era obligatoria aún para los trabajadores no afiliados y por el art. 9, regía el mismo criterio para los empleadores.

<sup>61</sup> Se cuestionaba, asimismo, la Ley de asociaciones profesionales del peronismo y los criterios para el reconocimiento de las personerías, que permitían al área de Trabajo una aplicación discrecional. La estrategia argumentativa era usar la comparación directa con el fascismo italiano.

de las convenciones, sobre todo en relación con casos de terceros no intervinientes en los acuerdos. Esta realidad era considerada problemática incluso por los representantes del radicalismo, que apelaban a las voces expertas de referentes en la materia, como Alejandro Unsaín o Benito Pérez para justificar su posición de votar en general la ley, a pesar de cuestionar artículos en particular<sup>62</sup>. Esto, en definitiva, significaba que a pesar de la maduración del mecanismo de convenciones colectivas, ante la resistencia de alguna de las partes, seguía abierta la vía judicial para evitar o dilatar el acatamiento. Ejecutivo y Judicial seguían midiéndose en el tratamiento de los problemas del trabajo.

Luego, existía otro problema en el orden de lo inmediato. Durante 1953, pasado lo peor de la crisis económica, algunos delegados de fábrica estaban obteniendo aumentos de salarios a espaldas de lo estipulado oficialmente<sup>63</sup>. Como quedó en evidencia en el apartado anterior, los arreglos privados continuaban realizándose, con y sin intervención posterior de la STyP/MTyP. Los funcionarios lidiaban a menudo con casos como esos, debiendo ponerle el broche de oro a un proceso de negociación que no habían tenido la posibilidad de dirigir ni supervisar.

La sanción de la Ley n° 14.250 buscó, así, consagrar el poder del MTyP como instancia única para la homologación de los convenios y para el control de su cumplimiento. Su texto final le dio autoridad para decidir sobre la representatividad o no de la parte patronal, ante la menor organización colectiva de los empresarios en comparación con los trabajadores; le permitió extender la convención colectiva a otras zonas y prolongar la vigencia de una convención si las partes no se sentaban a renegociar o se dilatava demasiado la negociación de un nuevo acuerdo. Si bien en última instancia, según sus exégetas, el texto no inhabilitaba la continuidad de las negociaciones privadas, para cuando esas llegaban a Trabajo y Previsión, el artículo 6 de la ley ofrecía una carta tapada al Ejecutivo. A través suyo, se establecía que las convenciones debían ajustarse a las normas legales que regían las instituciones del Derecho del Trabajo, excepto que las cláusulas beneficiaran más a los trabajadores, y “siempre que no afectaran disposiciones dictadas en protección del interés general”<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Los diputados citan trabajos de estos referentes en Derecho del Trabajo en sus exposiciones. Por ejemplo, ver: *ibídem*, p. 1762

<sup>63</sup> Ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 378-381

<sup>64</sup> Ver texto de la Ley n° 14.250. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1953), pp. 195-199.

En otras palabras, el Estado se reservaba el derecho de frenar o vetar las demandas obreras que resultaran temerarias para la comunidad empresaria o para los lineamientos económicos gubernamentales.

Como corolario, la ley también otorgaba reconocimiento jurídico a las comisiones paritarias, que tenían que estar presididas por un funcionario de Trabajo y Previsión y debían actuar en la interpretación general de los alcances de la convención colectiva así como conciliar en controversias individuales, dando autoridad de cosa juzgada a los acuerdos alcanzados en su seno. Las comisiones paritarias podían funcionar, de esta manera, conteniendo y retardando la aparición de conflictos abiertos e incluso, dilatando el recurso a la Justicia del Trabajo.

## CAPÍTULO 6

### **La Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo: cruces por la ampliación del control estatal de las condiciones sanitarias en los lugares de trabajo**

En 1973, en el umbral del tercer mandato de Juan Domingo Perón, en la Universidad de Buenos Aires se creó el Instituto de Medicina del Trabajo. Un conjunto de jóvenes médicos auspiciaron allí un proyecto que pretendía poner la medicina al servicio de los trabajadores y darles un lugar privilegiado y activo en el control de la higiene y la seguridad laboral, actuando codo a codo con los profesionales. Según Ana Laura Martín y Hugo Spinelli, los protagonistas de la experiencia creyeron estar devolviéndole un sentido social profundo a la especialidad, que se había perdido desde 1955. De esta manera, los primeros gobiernos peronistas aparecían como un pasado dorado que se quería recuperar y todo lo que había venido después significaba la pérdida de derechos y la intensificación lisa y llana de la explotación laboral en los lugares de trabajo. Había allí un legado a recuperar y continuar<sup>1</sup>.

Partimos de esta observación porque si bien está clara la operación de autolegitimación que envuelve la evocación del primer peronismo, permite posar una pregunta que nos sirve de punto de partida para este capítulo: ¿cuánto sabemos realmente sobre ese legado invocado? La historiografía se ha ocupado de reconstruir distintas aristas de los procesos de profesionalización de la medicina, de gestación de un discurso higienista y de formación de instituciones y políticas sanitarias en nuestro país, como parte del proceso de expansión de las capacidades de intervención del Estado, pero poco se sabe sobre lo realizado por el primer peronismo en el área de higiene y seguridad del trabajo y terrenos afines, desde la STyP/MTyP<sup>2</sup>. La atención se ha

---

<sup>1</sup> Ver: Ana Laura MARTIN y Hugo SPINELLI (2011), ““Para que el hombre vuelva a cantar mientras trabaja”. El Instituto de Medicina del Trabajo (IMT) y la salud de los trabajadores”, *Salud Colectiva*, vol. 7, n° 2, pp. 177-197.

<sup>2</sup> En las últimas décadas se configuró un amplio campo de estudios donde se conectan y dialogan líneas como la nueva historia de la medicina, la historia social de la enfermedad y la historia de la salud pública. Ver: Diego ARMUS (2002), “La enfermedad en la historiografía de América Latina Moderna”, *Asclepio*,

concentrado sobremanera en la mejora de las condiciones de trabajo desde el punto de vista de la obtención de nuevos derechos, el fortalecimiento del poder adquisitivo y las negociaciones salariales, dando menor importancia al análisis de los mecanismos que procuraron una mayor presencia estatal en el control de higiene y seguridad en los lugares de trabajo. Estos aspectos también formaban parte del enfoque con que el peronismo pretendía operar una elevación de la calidad de trabajo y de vida, que incluía la posibilidad de asegurar entornos laborales menos hostiles.

Sobre el primer peronismo, las investigaciones se han concentrado en lo actuado desde la profesión médica y desde el área de Salud Pública en el fomento del derecho a la salud. Son insoslayables los trabajos de Karina Ramacciotti sobre la Secretaría y el Ministerio de Salud Pública (en adelante SSP y MSP), dado que allí se han reconstruido y analizado los principales derroteros y avatares de la centralización de esta esfera de intervención en manos del Estado Nacional así como las tensiones entre los proyectos previos y contemporáneos a los hechos, por un lado, y las realizaciones finalmente materializadas en las estructuras administrativas y en las políticas sectoriales del peronismo, por el otro<sup>3</sup>.

Como ha sido señalado por investigadoras como Susana Belmartino y la propia Ramacciotti, en el trayecto de construcción de la SSP hubo zonas de contacto y fricción con la STyP en torno de la meta de asegurar el bienestar, la salud y la productividad de los trabajadores, como parte de un objetivo más abarcativo que buscaba desarrollar

---

vol. LIV, n° 2, pp. 41-60. En Argentina, se han multiplicado los objetos y los trabajos, abordándose temas diversos como la profesionalización de la medicina; el proceso de organización de los servicios de atención médica; la creación de instituciones públicas de salud y su coordinación y competencia con las instituciones privadas o con las pertenecientes a la sociedad civil; la conformación de un discurso higienista interpelado por la mayor visibilidad de la “cuestión social” y las epidemias; la formulación de políticas sanitarias, entre una larga lista que se dificulta abarcar con justicia aquí. Ver, entre otros: Ricardo GONZÁLEZ LEANDRI (1999), *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, Biblioteca de Historia de América, CSIC; Diego HURTADO DE MENDOZA y Pablo SOUZA (2009), “Hacia la cristalización de un orden experimental en la profesión médica de Buenos Aires, 1871-1895”, en Marisa MIRANDA y Álvaro GIRÓN SIERRA (coords.), *Cuerpo, biopolítica y control social. América Latina y Europa en la los siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 207-229; Diego ARMUS (2007), *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires 1870-1950*, Buenos Aires, Edhasa; Susana BELMARTINO (2005), *Historia de la atención médica en la Argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo XXI; Carolina BIERNAT y Karina RAMACCIOTTI (2013), *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil. Argentina 1900-1960*, Buenos Aires, Biblos.

<sup>3</sup> Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *op. cit.*

servicios sanitarios para la mayoría de la población<sup>4</sup>. Pero mientras estas autoras han analizado el asunto desde la perspectiva de la formulación de los planes y políticas sanitarias, aquí buscamos hacer pie en el deslinde de las funciones y roles del área de Trabajo y Previsión en un aspecto sensible, tal como era el de poder incidir en la definición y control de las condiciones materiales que el obrero debía encontrar en su lugar de trabajo.

Para estos temas, la figura de referencia no fue la del médico a secas, sino la del médico del trabajo. Una figura un tanto escurridiza, porque podía denominarse así tanto a un empleado de un servicio médico industrial forjado en el ámbito privado, como a un médico con visión de lo público, preocupado por analizar las problemáticas que hacían a la salud de las personas en los espacios laborales. Desde los años 20 y, fundamentalmente, con la constatación del crecimiento del sector secundario en los '30 y la colocación de las preocupaciones sociales en el centro de la tormenta durante la Segunda Guerra Mundial, se fue delimitando por estos lares un campo de acción más amplio para estos personajes, que pasaron a encontrar mayor receptividad en las esferas estatales. A reconstruir panorámicamente algunos aspectos de este proceso, hecho de iniciativas públicas y corporativas, se dedica la primera parte de este capítulo. Es importante apuntar que se trataba de un campo muy fluido e inestable todavía a mediados del siglo pasado. La experiencia peronista colaboró en la institucionalización de esos saberes a partir de resortes como las publicaciones, los congresos, las cátedras universitarias y el reclutamiento para trabajar en nuevas instituciones estatales.

Como se dijo, desde 1943, hubo varios terrenos de disputa entre la todavía insinuada área de Salud Pública y la STyP. Después de encarar las tareas más urgentes de promoción y control de la organización sindical y de aceitamiento de la práctica de la negociación colectiva, con su correlativo impacto en términos de duración de las jornadas laborales y aumentos salariales directos e indirectos (con la instalación de las vacaciones pagas, el sueldo anual complementario, la política de control de precios de la canasta básica, etc.), cuestiones como la provisión de servicios médicos en los lugares de trabajo y la reglamentación de las condiciones de higiene y seguridad, pasaron a

---

<sup>4</sup> Ver: *ibídem* y Susana BELMARTINO y Carlos BLOCH (1980), "La política sanitaria argentina y las estrategias de desarrollo", *Cuadernos Médico-Sociales*, n° 14, pp. 1 a 19.

cobrar mayor importancia. En la segunda parte de este capítulo, damos cuenta de algunas de las fuentes de tensión existentes entre la SSP y la STyP, con énfasis en la incumbencia en la higiene y seguridad del trabajo, que terminó en manos de la segunda a partir de la creación, en 1947, de la Dirección de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo, luego Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo. Para organizarla, se convocó al Doctor Leopoldo Bard, un médico que emerge en varios lugares de esta tesis y sobre el que la temática que abordamos aquí, nos exige detenernos. Nos planteamos varios interrogantes: ¿Qué planos abarcaron las tareas de esa Dirección? ¿Con qué objetivos se desarrollaban? ¿Qué podemos saber sobre quiénes las ejecutaban día a día y sobre los conocimientos que portaban? En el convencimiento de que la tarea no se agota en estas cuestiones, pretendemos realizar un primer aporte al estudio de este espacio, uno más dentro del vasto espectro que quiso abarcar la estructura de Trabajo y Previsión.

### **1. Los saberes médicos frente a las condiciones laborales: un campo poroso adquiere visibilidad**

Así como el desarrollo industrial moderno y los problemas del trabajo que implicaba, fomentaron la aparición de un nuevo campo en el Derecho<sup>5</sup>, algo semejante se dio dentro de los saberes médicos, conforme se iban haciendo impostergables las demandas obreras y se diseñaban las primeras leyes de protección laboral. En este proceso de explicitación de la dureza de las condiciones laborales, Mirta Lobato subrayó la acción fundamental desarrollada por los gremios a través de la prensa obrera. Desde el siglo XIX, estos órganos de expresión difundieron información sobre las condiciones de trabajo en los establecimientos productivos, muchas veces con datos precisos y nombres propios, denunciando que la falta de medidas de seguridad se combinaba con deficiencias sanitarias y jornadas de trabajo extensas, en las que se exigía mantener ritmos deshumanizados y alienantes. Además, buscaron concientizar sobre los riesgos

---

<sup>5</sup> Ver: Andrés STAGNARO (2012), *op. cit.* Para un estudio de este proceso con especial atención al espacio cordobés: María Belén PORTELLI (2011), *Saberes modernos para políticas eficaces. Intelectuales, Estado y cuestión obrera en Córdoba, 1906-1936*, Buenos Aires, Prometeo.

cotidianos presentes en los procesos de trabajo y sobre la necesidad de que se reconocieran algunas enfermedades como directamente vinculadas al ejercicio de ciertas actividades y a la manipulación de ciertas sustancias. Asimismo, lanzaron su prédica sobre las tremendas consecuencias humanas y sociales de los accidentes laborales, que podían amenazar la subsistencia de familias enteras. Prensa y movilización obrera mediante, se fue abandonando la conceptualización de los daños en la salud como algo que revistaba en el orden de lo inevitable y de los accidentes como fatalidades, para pasar a concitar mayor atención de parte los especialistas y del Estado. Con el tiempo, apelando a la conciencia patronal, médicos, ingenieros, etc. comenzaron a diseñar protocolos de seguridad, implementos de protección y otras formas de intervención en los ambientes y procesos laborales para tornarlos menos hostiles<sup>6</sup>.

Desde el Departamento Nacional de Higiene (DNH), que databa en realidad de 1880, se instaló una prédica en torno a la salud y la seguridad de la población trabajadora como aspecto particular de la higiene pública, sobre todo a partir de su reorganización en 1911, con la aparición de la División de Higiene Escolar, Infantil, Industrial y Social, acicateada por la gravitación de Augusto Bunge en la repartición<sup>7</sup>. La emergencia de esta División significó, asimismo, una puja con el DNT a raíz de la labor que este último estaba llevando adelante para elaborar informes sobre condiciones de trabajo, principalmente en industrias consideradas peligrosas e insalubres<sup>8</sup>.

Este tipo de funciones no solamente estaban generando un solapamiento entre las atribuciones de ambos Departamentos sino que tornaba evidente que se trataba de una tarea que podía ser encarada desde perspectivas no necesariamente médicas. Se revelaba, así, la emergencia de una zona de conocimiento de lo social que invitaba más a la concurrencia fluida de miradas y saberes de distinto tipo, antes que a su tabicamiento rígido, y sobre la que sería difícil perfilarse como única autoridad. A menudo los rótulos “higiene del trabajo”, “higiene industrial”, “medicina industrial”,

---

<sup>6</sup> Ver: Mirta Zaida LOBATO (2009), *La prensa obrera. Buenos Aires y Montevideo, 1890-1958*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 117-131.

<sup>7</sup> El médico socialista Augusto Bunge preparó un informe sobre condiciones de trabajo en fábricas y talleres de la Capital Federal en 1903, tras lo cual fue comisionado por el gobierno nacional para estudiar los sistemas de higiene industrial en Alemania, Francia y Suiza. A su regreso, se le encomendó la jefatura de los asuntos de higiene social del DNH. Ver: Eduardo ZIMMERMANN (1995), *op. cit.*, pp. 111-113.

<sup>8</sup> Ver: Victoria HAIDAR (2008), *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 183-185.

“medicina del trabajo”, “medicina social”, entre otros, comenzaron a entremezclarse a la hora de aludir a estos terrenos en que el interés por la salud del trabajador como individuo se conectaba con la consideración de los factores naturales y sociales que la condicionaban.

Como fue apuntado para el caso del Derecho del Trabajo, la Primera Guerra Mundial y la aparición de la OIT, también dieron un gran impulso internacional al cuidado del factor humano de la producción, promoviendo que en los entornos gubernamentales se ligaran más estrechamente las preocupaciones económicas con las del bienestar, la protección y la salud del trabajador. En este marco, en nuestro país fue echándose mano de conocimientos médicos para discutir y plasmar nuevos instrumentos legales e institucionales que procuraban tender a la mejora de las condiciones de trabajo y a la preservación de la integridad del obrero. Al mismo tiempo, el desarrollo de esas instancias dejaba en evidencia el potencial y la utilidad de ese campo en formación incipiente, que ligaba la preocupación por los aspectos sociales de la salud de los trabajadores con la profesión médica.

De este modo, en 1915, se sancionó la Ley n° 9.688 de Accidentes de Trabajo, cuyo texto introdujo la noción de “riesgo profesional” en la legislación local. Mediante este instrumento se desplazó el concepto anterior de “culpa patronal” por el cual, ante cualquier accidente sufrido en su trabajo, el obrero debía demostrar la culpa del empleador para poder ser resarcido. Esto daba por supuesta la capacidad del obrero para costear su propio tratamiento y los trámites judiciales hasta tanto pudiera probarse la culpa del patrón, cosa que era infrecuente y desmotivaba al afectado a siquiera iniciar el procedimiento. Desde la sanción de dicha ley en adelante, en cambio, se reconoció el riesgo de las tareas como dato y pasó a corresponder al patrón demostrar negligencia o culpa del obrero si pretendía no indemnizarlo. Además se dejó asentada la idea de “enfermedad profesional”, que entrañaba el reconocimiento de que ciertos trabajos podían estar en la base de la aparición de dolencias y enfermedades. La incorporación de recomendaciones para mejorar los ambientes de trabajo en el cuerpo de la ley, también buscaba colaborar en la neutralización o mitigación de esos efectos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre los debates académicos y legales en torno a la sanción y aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la Argentina, ver: Karina RAMACCIOTTI (2011), “De la culpa al seguro. La Ley de Accidentes de Trabajo, Argentina (1915-1955)”, *Mundos do Trabalho*, vol. 3, n° 5, jan-jun, pp. 266-284.

En 1927, el médico radical Leopoldo Bard presentó un proyecto en la Cámara de Diputados para crear una sección de Higiene de la Industria y del Trabajo en el DNT, que en realidad implicaba una transferencia de la sección ya existente en el DNH. Dada la nueva Ley de trabajo de mujeres y niños (n° 11.317), sancionada en 1924, que prohibía el trabajo de menores de 12 años y regulaba horarios, condiciones y tipos de trabajo pasibles de ser desarrollados por menores de 18 y mujeres, el DNT cobraba un papel relevante como autoridad de aplicación y estaba a cargo de inspeccionar los establecimientos y levantar actas de infracción para resguardar su cumplimiento. No obstante, el decreto de reglamentación de la ley (n° 2.699/25) atribuía un rol fundamental al DNH en la determinación de los trabajos insalubres y tareas peligrosas que figuraban en el texto de la ley (entre ellas, carga y descarga de navíos, trabajos realizados en entornos subterráneos, fundición de algunos metales, sopleo de vidrio, fabricación de ácidos, y un largo etcétera). Se generaba, entonces, una fragmentación de competencias en dos Departamentos para poner en práctica una misma ley.

Bard consideraba que la función concedida al DNH podía ser mucho más fructífera si se ejercía desde el DNT y por eso proponía trasladar allí la sección, junto con sus fuentes de financiamiento. Se preveía que esta fuera dirigida por un médico, junto con otro médico auxiliar, dos inspectores y cuatro visitadoras de higiene. El proyecto no obtuvo sanción favorable, pero la preocupación de Bard por la aplicación de las leyes que pretendían incidir en las condiciones de trabajo de los obreros era en realidad una constante de su quehacer legislativo. Según creía, no se trataba necesariamente de que esta legislación fuera pobre sino de que hacía falta que rigiera en todo el territorio nacional y contara con organismos verdaderamente preocupados por la higiene y la seguridad en las fábricas e industrias, fueran estas privadas o públicas. Era de la opinión que no había manera adecuada de ejercer esta función si no a través de la visita y control *in situ*, que era lo que permitía chequear las máquinas, las usinas y las instalaciones en general<sup>10</sup>. No alcanzaba, pues, con generar conocimiento sobre el mundo del trabajo ni con diseñar leyes que abrevaran en él, sino que se requería de instituciones que pudieran coordinar y efectivizar esos marcos. De nuevo se hacía

---

<sup>10</sup> Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1927), 10ª reunión, p. 420 y Leopoldo BARD (1957), *op. cit.*, pp. 265-267.

presente la tensión entre el DNH y el DNT para actuar en estas esferas y esta vez era un médico el que acordaba que, siendo el DNT el organismo especializado en los problemas laborales, le correspondía absorber esas funciones. Eso podía implementarse sin necesidad de que los médicos quedaran desplazados: de hecho Bard pensaba que un médico debía guiar la sección.

Más tarde, la conservación de la salud y la higiene de los trabajadores como condición de posibilidad para la elevación de la cultura colectiva del proletariado, estuvo en la palestra en el transcurso del debate por la Ley de Jornada de Trabajo n° 11.544, en 1929. Esa fue una de las razones de peso que se dieron en el recinto para apresurar la votación de la ley, además de fundar la necesidad de su tratamiento y aprobación en la cantidad de veces que se habían presentado proyectos que habían pasado a dormir “el sueño de los justos”<sup>11</sup>. Resultaba imperioso definir en ocho el número máximo de horas de labor porque ni se obtenía un mayor rendimiento con más horas ni el salario podía reflejar el valor de la extensión de la jornada por sobre un límite razonable<sup>12</sup>.

En sus alocuciones, los legisladores hicieron referencia a investigaciones dedicadas a estudiar los efectos del trabajo en los seres humanos en términos de calorías gastadas, de esfuerzo cardíaco y de fatiga por trabajo continuo y repetido. Para entonces, ya circulaban internacionalmente varios trabajos influyentes que habían encarado el problema del desgaste de la fuerza de trabajo, como los del italiano Angelo Mosso y el belga Josefa Ioteyko<sup>13</sup>. Particularmente, el diseño de instrumentos para la medición del esfuerzo muscular y de la atención había permitido articular un discurso científico en defensa de las ocho horas de trabajo. Esas líneas habían sido retomadas en nuestro país en el libro de Alfredo Palacios *La fatiga y sus proyecciones sociales* (1922), sustentado

---

<sup>11</sup> Se mencionaban más de veinte antecedentes parlamentarios en la procura de la sanción de una ley de jornada legal de trabajo desde comienzos del siglo XX, entre proyectos específicos, inclusión del tema dentro de todos los proyectos de Códigos de Trabajo y pedidos de tratamiento de proyectos pre-existentes. Ver: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (1929), continuación de la 30° reunión - 5° sesión ordinaria, pp. 25-26.

<sup>12</sup> Ver en particular la alocución del diputado radical Carlos J. Rodríguez: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1929), 37° reunión – 28° sesión ordinaria, pp. 424-430.

<sup>13</sup> Angelo Mosso fue un fisiólogo italiano nacido en 1846. Estudió con atención el funcionamiento del pulso y la circulación durante el sueño, el esfuerzo y la actividad mental y diseñó instrumentos para medirlos. Josefa Ioteyko, nacido en Bélgica en 1866, combinó el estudio de los métodos de organización científica del trabajo con el análisis físico del cuerpo humano durante el esfuerzo laboral. Estuvo a cargo de los cursos sobre “Fatiga” en el Collège de France y su libro *La Ciencia del Trabajo y su organización* (1919) fue influyente en la materia.

en el seguimiento del trabajo de los obreros de los Talleres de Obras Sanitarias de la Nación. Palacios había elegido ese entorno precisamente porque presentaba buenas condiciones de trabajo. De esa manera, esperaba poder demostrar que hasta en óptimas condiciones, el trabajo agotaba al ser humano. Esperaba con ello poner el método experimental al servicio de la lucha por la mejora de la condición obrera<sup>14</sup>.

Justamente en el ámbito académico nacional, el trabajo de Palacios fue señero y desde la década de 1920 comenzaron a incorporarse más decididamente los estudios médico-sociales a las carreras de Medicina, pero esto llevaría su tiempo ya que todavía en el transcurso de la Segunda Guerra, Nerio Rojas, por entonces diputado nacional por la UCR, médico y docente de la Universidad de Buenos Aires, sostenía que en las cátedras de Medicina Legal, Toxicología e Higiene de la Universidad de Buenos Aires, sólo se abordaban aspectos aislados de este campo, lo que hacía que los médicos no contaran con una verdadera formación integral de grado en estas cuestiones<sup>15</sup>.

Sin embargo, la profundización del crecimiento industrial que se dio en el país a lo largo de los treinta y, muy particularmente, la segunda conflagración mundial, otorgaron nuevos bríos a la institucionalización de estas especialidades. Ese contexto se mostró más receptivo para el surgimiento de publicaciones periódicas, asociaciones, nuevas cátedras, institutos y para la organización de eventos académicos. En 1935, comenzó a publicarse la revista mensual *Medicina del Deporte y del Trabajo*, dirigida por el Doctor José Pedro Reggi, que a la postre devendría un referente fundamental del campo. La revista logró mantenerse en el ruedo durante largos años y fue una difusora nacional de la especialidad. Incorporó artículos de colaboradores nacionales y extranjeros e incluyó resúmenes de los últimos trabajos lanzados en otros idiomas para darlos a conocer en el país. El horizonte de incumbencia abarcaba tópicos que hacían a la preservación del potencial económico y del bienestar del operario dentro y fuera del lugar de trabajo, combinando la medicina del trabajo con otra área que ganaba popularidad, como era la medicina del deporte. Era el órgano de la Sociedad de Medicina del Deporte y del

---

<sup>14</sup> Ver: María del Rosario LORES ARNAIZ (2004), “La investigación de Alfredo Palacios sobre la fatiga de los trabajadores en la Argentina”, *Pensamiento Universitario*, Año 11, n° 11, pp. 81-89.

<sup>15</sup> Ver: Nerio ROJAS (1942), “Clínica de Intoxicaciones y enfermedades del trabajo”, presentación del proyecto de ley de los diputados Nerio Rojas, Ernesto Boatti y Carlos Montagna, reproducido en *Clínica del Trabajo*, Año III, n° 9 (nov-dic), pp. 20-21 y Germinal RODRÍGUEZ (1942), “Necesidad de intensificar en el país los estudios médico-industriales”, *Clínica del Trabajo*, Año III, n° 9 (nov-dic), pp. 25-29.

Trabajo, creada también en 1935, que durante los años cuarenta lograría internacionalizar sus lazos a nivel continental impulsando la organización de la Unión Americana de Medicina del Trabajo<sup>16</sup>.

Desatada la contienda, en octubre de 1939, en los salones del Concejo Deliberante de Buenos Aires, se reunió el Primer Congreso de Sociología, Asistencia Social y Medicina del Trabajo, cuyo norte era anticiparse al tratamiento que se le daría al trabajador al finalizar la guerra, dado que era impensable que el desarrollo industrial respaldado por la sustitución de importaciones retrocediese para devolver a la Argentina a ser “casi estrictamente un productor agropecuario”<sup>17</sup>. Aunque contó con el auspicio del Gobierno Nacional, la Mesa Directiva, a cargo de los Doctores Arturo Rossi y Oscar Rodríguez Rey, no logró siquiera que ese apoyo se tradujera en recursos para la impresión y difusión de las actas del encuentro, a pesar de las promesas del Ministro del Interior Diógenes Taboada y de Pedro Groppo, Ministro de Hacienda<sup>18</sup>. El interés oficial en estos menesteres parecía revestir todavía sólo una dimensión formal.

Al año siguiente, Rodríguez Rey estuvo detrás del nacimiento de una nueva publicación. Tal vez en la convicción de que primero era necesario generar una tribuna de intercambio y sociabilidad para médicos, abogados y otros profesionales interesados en estos problemas, desde donde adquirir mayor visibilidad y concitar, luego, un interés más sincero de parte de las autoridades. En 1940, entonces, comenzó a publicarse *Clínica del Trabajo*. Además de contar con la dirección de Oscar Rodríguez Rey y con su experiencia acumulada en la determinación de las lesiones e indemnizaciones obreras

---

<sup>16</sup> La entidad logró formarse durante la celebración del Primer Congreso Argentino de Medicina del Trabajo, que tuvo lugar durante mayo de 1948, con los delegados de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Cuba y Venezuela. En su creación había una insistencia en que los problemas ligados a la higiene, seguridad y bienestar de los trabajadores estaban tan relacionados con la noción de bienestar como con la de producción. Se reconocía asimismo que la labor de divulgación y aplicación de los conocimientos que intentaban poner en la escena pública los especialistas del continente, no era suficiente, y que se debía continuar interpelando a actores públicos y privados. La idea de formar Sociedades de Medicina del Trabajo donde no las hubiera, denotaba la intención de articular mejor la defensa de los intereses corporativos. Ver: “Acta de Fundación de la Unión Americana de Medicina del Trabajo”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año XIII (1948), n° 64, pp. 1576-1578.

<sup>17</sup> Ver: “Tema del mes: Segundo Congreso de Sociología, Asistencia Social y Medicina del Trabajo”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1943), n° 10 (jul-ago), p. 5

<sup>18</sup> Ver: “Segundo Congreso de Sociología, Asistencia Social y Medicina del Trabajo”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1943), n° 10 (jul-ago), p. 41. Arturo Rossi estaba catalogado como especialista en Medicina Constitucional, Biotipología y Medicina del Trabajo y había impulsado la creación de una Dirección de Eugenesia y Medicina Social en 1930, tras lo que continuó su formación en Europa durante esa década. Ver: “Nuevos colaboradores”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1942), n° 9 (nov-dic), p. 22.

estipuladas por la Ley n° 9.688 de Accidentes del Trabajo, la revista lucía el aval de importantes referentes a nivel nacional<sup>19</sup>. Médicos y abogados versados en asuntos laborales, reconocidos en los ambientes académicos y gubernamentales, como Gregorio Áraoz Alfaro, Ángel H. Roffo, Ismael Urbandt, Germinal Rodríguez, Juan Atilio Bramuglia, Emilio Pellet Lastra y Alejandro Unsaín, figuraban en el equipo de colaboradores con que la publicación mostraba sus credenciales, además de aportar sus trabajos, entrevistas, proyectos de ley, etc. para dar contenido a sus páginas. Cuando estaban por cumplirse dos años de trabajo, el equipo editorial manifestaba:

Estamos –lo sabemos- todavía al comienzo de una labor que debe ser sostenida sin desmayo. Dijimos en los inicios que aspirábamos a dar una nueva tonalidad a las publicaciones del país, refrescándolas con la incorporación del tema concreto del trabajo en sus aspectos médicosociales (...)

Hay mucha buena obra que realizar, y si nos halláramos, como deseamos y esperamos, cerca del día venturoso en que la paz vuelva a reinar fecunda en el mundo, el trabajo, -elevado después de la anterior contienda mundial a la categoría de problema de gobierno y a tema de política internacional- volverá a constituir uno de los factores destinados a pautar la futura estructuración de los Estados, marcando huella profunda en la legislación por venir.<sup>20</sup>

También ese año se creó el curso superior de Higiene y Medicina Social en el Instituto homónimo de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires<sup>21</sup> y en el ámbito privado, por su parte, hizo su aparición el Instituto Argentino de Seguridad a instancias de un grupo de industriales y científicos encolumnados detrás del Doctor Gotardo Pedemonte, un abogado con trayectoria laboral en empresas aseguradoras. Se trataba de una organización que, con fines comerciales, ofrecía cursos y servicios de capacitación a capataces y empleados, sobre seguridad, prevención en la organización

---

<sup>19</sup> Información extraída de “El fuero del trabajo permitiría un ajustado asesoramiento médico de las enfermedades profesionales. Declaraciones del Dr. Oscar Rodríguez Rey”, *Clínica del Trabajo*, Año II (1941), n° 6 (sept-oct), pp. 29-30.

<sup>20</sup> En: Tomás FIRPO (1941), “En los umbrales del segundo año”, *Clínica del Trabajo*, Año II, n° 6 (sept-oct), pp. 5-6.

<sup>21</sup> Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *op. cit.*, p. 79.

del trabajo y afines<sup>22</sup>. La existencia de estos cursos pagos podría leerse como la contracara de la escasez de instancias de formación especializada en higiene y seguridad del trabajo en el ámbito público. El Instituto, de hecho, daba a conocer sus servicios a la comunidad en los números de *Clínica del Trabajo*, mediante avisos publicitarios.

1941 vio el nacimiento de la Sociedad de Medicina Industrial, como sección de la Asociación Médica Argentina, que en sus inicios encontró muchas dificultades para alcanzar cierta repercusión, según analizaba su primer presidente, el médico legista y especialista en Toxicología Doctor Mario Pablo Francone<sup>23</sup>. Partiendo de los diecinueve miembros fundantes, en su primer año y medio de funcionamiento, la Sociedad logró sumar otros veintiocho para compartir enfoques y trabajos en las sesiones científicas, pero no pudo conseguir financiamiento para imprimir los documentos que la entidad iba generando. Mucho menos pudo concretar el proyecto de sostener una revista propia, que le otorgara mayor *status*. Francone sostenía que la Sociedad no debía cejar en su convocatoria a médicos de fábrica, higienistas y a todo aquel especialista ligado de alguna manera con la Medicina y la Higiene Industrial, para que mancomunaran esfuerzos a través suyo<sup>24</sup>.

En 1943, la Asociación alcanzó a conformar una Comisión Directiva de mayor prestigio, teniendo como presidente a Ismael Urbandt<sup>25</sup>, que había realizado tareas de investigación y asesoramiento desde su puesto de Jefe de la Sección de Higiene Industrial y Social del DNH, y como vice, a Germinal Rodríguez, que ya por entonces tenía un nombre hecho en círculos políticos y académicos: miembro del Partido Socialista Independiente, había tenido una banca en el Concejo Deliberante de Buenos Aires en los años '30 y era el creador de la Escuela de Servicio Social del Museo Social Argentino. Sus trabajos se habían tornado de consulta obligada para cualquier estudioso

---

<sup>22</sup> Ver: "Instituto Argentino de Seguridad", *Clínica del Trabajo*, Año III (1942), n° 9 (nov-dic), p. 13 y Enrique ESCARRÁ (1953), *Segundo Plan Quinquenal y Organización Sanitaria del Trabajo*, Santa Fe, Dirección de Informaciones, Prensa y Publicidad de la Provincia de Santa Fe, p. 61.

<sup>23</sup> Mario Pablo Francone había nacido en Buenos Aires, en 1906. Egresó en 1933 de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires, con una tesis sobre el saturnismo. Ver: (1955) *Quién es Quién en la Argentina. Biografías contemporáneas*, Buenos Aires, Ed. Kraft.

<sup>24</sup> Ver: "Sociedad de Medicina Industrial", *Clínica del Trabajo*, Año III (1942), n° 9 (nov-dic), p. 31.

<sup>25</sup> Ismael Urbandt era un médico entrerriano, nacido en 1897, egresado en 1922. Fue el elegido de Gustavo Áraoz Alfaro para encabezar la Sección de Higiene Industrial y Social del DNH bajo una de sus gestiones. Escribió y se especializó en saturnismo, salubridad en artes gráficas, organización de la higiene y la seguridad industrial. Agradecemos a Karina Ramacciotti la provisión de esta información.

de la higiene y la medicina industrial y para los legisladores, que a menudo aludían a sus obras en los debates parlamentarios. Revistaba como Profesor en la cátedra de Higiene y Medicina Social de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires y durante los tempranos cuarenta trabajó en Medicina Preventiva en el Hospital Durand<sup>26</sup>.

De todos modos, no es de extrañar que costara aceptar estos circuitos en el plano nacional, cuando recién en 1942 la OIT estaba abocándose a la elaboración de un Código Internacional de Seguridad en las Fábricas, en la expectativa de que el fin de la guerra permitiera encarar una reconstrucción económica y social con un marco normativo claro sobre higiene y seguridad del trabajo. Se esperaba que los expertos delinearan allí instrucciones precisas sobre construcción de fábricas, instalación de equipos y maquinarias, iluminación, ventilación y calefacción en los lugares de trabajo y otras medidas más detalladas de seguridad laboral<sup>27</sup>. Ese año, la presidencia del DNT, parecía subirse a esa ola, al lanzar la Primera Exposición de Seguridad Industrial en coordinación con autoridades sanitarias, en el afán de instalar entre los industriales la conciencia de que no alcanzaba con hacer lo necesario para evitar los riesgos en el trabajo (accidentes, enfermedades) sino de que en los establecimientos debía procurarse un grado aceptable de confort y bienestar en sentido positivo<sup>28</sup>.

A tono con estas iniciativas, Nerio Rojas elevaba también un proyecto de ley, firmado junto con los diputados radicales Ernesto C. Boatti y Carlos P. Montagna, para crear una Clínica de Intoxicaciones y Enfermedades del Trabajo que, con dirección de la Universidad de Buenos Aires y dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, pudiera funcionar simultáneamente como centro de asistencia médica, de investigación y estudios científicos, de reeducación de lisiados y de orientación profesional. Según Rojas, hacía falta una institución de este tipo en virtud de los datos sobre crecimiento industrial así como por la dispersión existente en la provisión de este

---

<sup>26</sup> Ver: “Asociación Médica Argentina. Sociedad de Medicina Industrial”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1943), n° 10 (jul-ago), p. 36 y sobre Germinal Rodríguez, ver: Karina RAMACCIOTTI, *op. cit.*, p. 74 y reseña de *Antecedentes, títulos y trabajos del Dr. Germinal Rodríguez*, publicada en *Clínica del Trabajo*, Año II, n° 7, p. 25. Más información sobre este profesional en Germinal RODRÍGUEZ (1944), “Necesidad de dictar el Código de Fábricas”, *Clínica del Trabajo*, Año V, n° 15 y 16, p. 13.

<sup>27</sup> Ver: “OIT, prepara un Código Internacional de Seguridad en las Fábricas”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1942), n° 9 (nov-dic), p. 13.

<sup>28</sup> Ver: Ismael URBANDT (1942), “El médico ante los problemas de seguridad e higiene del trabajo”, *Clínica del Trabajo*, Año III, n° 9 (nov-dic), pp. 9-12.

tipo de cuidados y en la enseñanza de estas disciplinas. En el artículo 4° del proyecto proponía la atención gratuita para enfermos, pero incluía la posibilidad de financiar la clínica mediante el cobro de un arancel a los patrones que debieran hacerse cargo de los tratamientos indicados en la Ley de Accidentes n° 9.688 y pudieran canalizarla por esa institución. Con esta idea, Rojas creía estar amalgamando una multitud de intereses: “Esta Clínica que propicio beneficiará a la masa obrera, a los patrones, a la justicia, a las Facultades de Medicina y la de Derecho, al Departamento de Trabajo y al de Higiene”<sup>29</sup>. En esa sencilla afirmación, se visualiza el entrecruzamiento permanente de saberes y competencias administrativas que se daban cita a la hora de analizar y abordar el complejo problema de la salud del trabajador y de tomar decisiones en torno a él.

A poco del golpe militar de 1943, tuvo lugar la Primera Convención de los Médicos de Industria, gestionada por el ya mencionado Instituto Argentino de Seguridad. Al informar sobre el encuentro, *Clínica del Trabajo* aseveraba que hasta el momento no se habían tratado estos problemas con la extensión que habían merecido allí y añadía:

Este mérito se encuentra acrecentado por ser la propia industria la que contribuye con su cuerpo médico, llevando a cabo por intermedio de su cuerpo técnico conclusiones satisfactorias. Hace apenas pocos años las organizaciones obreras debían luchar por la disminución de la jornada de trabajo, el aumento de salarios, el control de calidad de la tarea, etc. la aspiración de la hora actual es humanizar la industria y le cabe en gran parte a los médicos industriales el llevar a la realidad elementos nuevos para que el trabajo sea una necesidad y no una carga social.<sup>30</sup>

De algún modo, se aceptaba que los sindicatos y asociaciones obreras eran los que habían estado a la vanguardia de estas problemáticas y que sólo más recientemente, algunos círculos patronales habían recogido el guante, dando empleo a su vez a los profesionales que podían asistirlos. Que el sector privado y el público comenzaran a

---

<sup>29</sup> En: “Clínica de Intoxicaciones y Enfermedades del Trabajo”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1942), n° 9 (nov-dic), pp. 20-21.

<sup>30</sup> En: “Primera Convención de los Médicos de la Industria”, *Clínica del Trabajo*, Año III (1943), n° 10 (jul-ago), p. 37.

incorporar estos conocimientos era condición necesaria, además, para tornar más atractivas estas ocupaciones.

Los médicos –aunque no sólo ellos- se involucraron desde diferentes ángulos con estas problemáticas que se volvían cada vez más visibles en la esfera pública: a comienzos de los años cuarenta, quienes se consideraban ligados a la medicina del trabajo, sostenían que esta, al tener un horizonte de acción que involucraba no al individuo sino a la colectividad, incluía en sí una multiplicidad de conocimientos sobre higiene del ambiente laboral y organización técnica del trabajo; salud del trabajador; enfermedades profesionales y del trabajo; accidentes laborales y legislación asociada con estas problemáticas, así como con la de incapacidad<sup>31</sup>. Vale destacar que para entonces ya se distinguía entre las “enfermedades profesionales”, que se asociaban a la realización de actividades intrínsecamente peligrosas por las sustancias que se manejaban o los esfuerzos especiales que se debían realizar y las “enfermedades del trabajo”, que eran comunes a cualquier labor y podían aparecer tras un tiempo de trabajo<sup>32</sup>.

Detrás de esta insistencia en que lo que debía interesar a estos médicos era de índole fundamentalmente social, yacía una realidad incómoda sobre la que advertía con frecuencia Germinal Rodríguez: muchas empresas tenían médicos bien remunerados que, lejos de actuar con esta orientación, se limitaban a tratar accidentes una vez consumados o a firmar licencias. Quienes procedían de este modo, terminaban transformándose a ojos de los obreros en “simples instrumentos del patrón”, usados para vigilar sus ausencias. El médico como empleado de una industria podía colaborar, tal vez sin preverlo, en la promoción de una desconfianza popular hacia la propia profesión<sup>33</sup>.

Esto respondía a un dato empírico: la universidad argentina aún no había tomado medidas para desarrollar a fondo estas carreras, de modo que los principales referentes en la materia, lo eran en virtud de un proceso extenso de “autoeducación”. Había,

---

<sup>31</sup> Ver: Roberto POCHAT (1941), “Medicina del Trabajo”, *Clínica del Trabajo*, Año II, n° 7 (nov-dic), pp. 5-10.

<sup>32</sup> Ver: *ibídem*, p. 7.

<sup>33</sup> Las entrevistas realizadas por Mirta Lobato para *La vida en las fábricas* corroboran esta percepción obrera de que el médico de fábrica defendía los intereses del patrón y no desarrollaba una tarea preventiva. Ver: Mirta Zaida LOBATO (2004), *op. cit.*, pp. 256-257.

entonces, una cantidad de “médicos de fábrica” o “médicos de industria” que desempeñaban la función burocráticamente y sin sentido social<sup>34</sup>. Latía aquí una convicción: que el médico del trabajo solamente alcanzaba su verdadero potencial al servicio de lo público. Sólo allí parecía posible lograr la articulación entre el cuidado de la salud de la población en general y la de la población trabajadora.

Para Rodríguez y otras figuras importantes como Gregorio Aráoz Alfaro<sup>35</sup>, la hora exigía que estos profesionales aunaran a sus saberes médicos otros que no eran exactamente de esa naturaleza. Había una lista de conocimientos prioritarios que cualquier médico que se acercaba al mundo del trabajo movilizado por sus dimensiones sociales, debía manejar. Era necesario, por empezar, estar al corriente de las leyes sobre reglamentos sanitarios para los lugares de trabajo; sobre accidentes y enfermedades profesionales y las leyes sanitarias más generales sobre profilaxis de enfermedades como la lepra, el paludismo, etc., que también podían afectar a la población trabajadora. Luego, había que estar consustanciado con todo lo referido a la higiene individual del obrero, lo que encerraba la realización de exámenes médicos periódicos, sobre todo de cara a la detección de complicaciones en obreros en apariencia sanos, pero que poseían dolencias o predisposiciones que podían agravarse si se ocupaban en cierto tipo de trabajos (por ejemplo, aquellos con trastornos pulmonares que aspiraran a trabajar en ambientes poco aireados, húmedos o expuestos a inhalaciones riesgosas). Este punto también encerraba una preocupación por la educación sanitaria del trabajador, la profilaxis realizada mediante el tratamiento de afecciones latentes y la restitución social y profesional de los lesionados. Desde luego, la asistencia médica preventiva y curativa enfocada al cuidado de la salud personal del trabajador constituían también una parte central de esta *expertise*. Pero, de nuevo, alzando la mirada por sobre lo que resultaba más familiar a la formación del médico, este también debía estar al tanto y fomentar

---

<sup>34</sup> Ver: “Función del médico en la industria”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año X (1947), n° 47, pp. 2-3.

<sup>35</sup> El tucumano Gregorio Aráoz Alfaro hacía nacido en 1870, egresando de la carrera de Medicina de la Universidad de Buenos Aires en 1892. A esta altura ya era una eminencia viva, de larga trayectoria académica y profesional. Docente de las cátedras de Patología General y Ejercicios Clínicos y de Semiología y Clínica Propedéutica de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires, presidió la Comisión de Casas Baratas entre 1916 y 1928 y luego estuvo al frente del Departamento Nacional de Higiene durante tres períodos: 1918, 1923-1928 y 1930-1931. Ver: (1955) *Quién es Quién en la Argentina. Biografías contemporáneas*, Buenos Aires, Ed. Kraft.

aspectos que hacían al bienestar intelectual y espiritual del trabajador. Temas como la organización de la mutualidad industrial o las formas de recreación y uso del tiempo libre del trabajador, también entraban en el paquete<sup>36</sup>.

Por su parte, Aráoz Alfaro consideraba que el auténtico médico del trabajo estaba llamado a cumplir una función mediadora vital entre los intereses bien entendidos de los industriales y el bienestar de los trabajadores:

... es el abogado natural de los que sufren por la avidez de los ricos y por las injusticias sociales. Él tiene el deber de erigirse ante los que le pagan en defensor de los que no le pagan pero a quienes tiene la obligación moral de preservar de todos los males evitables, de curarlos con celo y con bondad cuando están enfermos, de rehabilitarlos – física y psíquicamente- si su salud y capacidad de trabajo han disminuido, procurando que alcancen además como individuos y jefes de familia, todo el bienestar, todas las comodidades...<sup>37</sup>

Debe considerarse que, sobre todo desde principios del siglo XX, las reformas laborales lanzadas desde círculos estatales recogieron la necesidad de incidir en las características de los espacios de trabajo, en las formas en que se desarrollaban las tareas y en las repercusiones que eso tenía en la producción económica y en la calidad del trabajo y de vida del obrero. En torno a estos problemas se fue delineando un campo frecuentemente atravesado por el cruce de saberes y las disputas institucionales, en el que los médicos reclamaron un privilegio cuando no podían afirmar un monopolio. La Segunda Guerra y las ansiedades de cara a la posguerra, coadyuvaron a una institucionalización más firme del campo mediante la proliferación de reuniones científicas, instituciones, cursos y publicaciones, donde los profesionales se nucleaban y reconocían mutuamente, delimitando qué debía entenderse (y qué no) por medicina del trabajo y dejando en claro qué tenían para ofrecer a las empresas, a los dirigentes sindicales y al Estado. Al respecto, que desde 1943 pareció abrirse una brecha para interpelar con mayor éxito a este último, es algo perceptible en las propias páginas de

---

<sup>36</sup> Ver: Germinal RODRÍGUEZ (1942), *op. cit.*

<sup>37</sup> En: Gregorio ARÁOZ ALFARO (1948), “Trascendencia social de la medicina del trabajo”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año XIII, n° 65, p.1601.

*Clínica del Trabajo y Medicina del Deporte y del Trabajo*, donde comenzó a otorgarse espacio para dar francas bienvenidas a medidas como la creación de la STyP, de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social y más tarde, de la SSP. Los artículos pasaron de reflejar los esfuerzos por difundir avances e investigaciones y por atraer el interés en estas temáticas a traslucir las expectativas puestas en la emergencia de nuevos nichos de gestión estatal. Las publicaciones se usaron también para bregar por determinados rumbos en la implementación de políticas públicas, tanto como incluyeron discursos de funcionarios de las áreas de Trabajo y de Salud Pública de manera periódica, con los que varios de estos profesionales empezaron a codearse.

En el campo universitario, empero, a la medicina del trabajo le costó abrirse paso. La primera batalla consistió en generar especializaciones de posgrado y recién sobre los años finales del primer peronismo, el tema logró más resonancia en las aulas magnas. Esto trajo algunos problemas en la formación de recursos humanos capaces de ejercer las funciones que el Estado comenzaba a expandir. Al día de hoy, la relación existente entre la salud pública y la salud y seguridad en el trabajo sigue siendo materia de debate en los círculos médicos y a menudo está poco clara para las mismas personas que se inclinan por adentrarse en esos ámbitos<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Llama poderosamente la atención que en un trabajo presentado durante la *Semana Argentina de la Salud y Seguridad del Trabajo* de 2004, Héctor Alberto Nieto, quién coordinó la Cátedra Libre de Salud y Seguridad del Trabajo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, señala el mismo problema que preocupaba a Germinal Rodríguez en los años '40, esto es, la persistencia de un modelo anacrónico y limitado de médico laboral subsumido al control de licencias, al análisis de certificados y a la detección de fraude por ausencia laboral. Nieto también muestra allí la dispersión de criterios en el diseño de los planes de formación de estos médicos y la falta de peso de esta materia en los cursos de grado. Ver: Héctor Alberto NIETO (2004), "La especialización en Medicina del Trabajo en la República Argentina, formación y práctica", disponible en: <http://www.srt.gob.ar/super/eventos/Semana2004/ponencias/CicloConferencias/Nieto-EspecializacionMedicinaArgentina.pdf>

## **2. El Estado ante el objetivo de mejorar las condiciones en los lugares de trabajo desde 1943**

### **2.1. Disputas entre Trabajo y Previsión y Salud Pública: hacia la creación de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo de Leopoldo Bard**

El tópico de la salud de los trabajadores fue y continúa siendo un terreno en que se vinculan los saberes médicos, laborales y legales. Esto se aprecia, por ejemplo, en la larga indecisión respecto de si correspondía que fuera el DNH o el DNT el que bajara el martillo sobre temas como la insalubridad de ciertas tareas o de los establecimientos. El proceso de jerarquización y fortalecimiento de las agencias estatales laborales, desplegado desde la llegada del gobierno militar en 1943, se dio de manera bastante paralela con el de los asuntos sanitarios. Aunque, como vimos, las disputas entre estas esferas de acción no eran nuevas, se suscitaron varios encontronazos y vaivenes en la relación entre las áreas de Trabajo y Previsión, por un lado, y de Salud Pública, por otro, a medida que ellas mismas iban siendo construidas y se debatía dónde convenía radicar distintas funciones. Después de las fricciones entre el DNH y el DNT, ¿qué otros meandros recorrería este asunto inestable en esta nueva etapa? Aunque no pretendemos remontar todas las controversias generadas, sobre todo porque cada una estuvo rodeada de debates expertos que le fueron propios, es útil dar cuenta de algunos puntos de tensión para apreciar que la transformación estatal comprendía cierto grado de improvisación, no en el sentido de falta de conocimiento sino en la medida en que se abrían instancias donde se jugaba la capacidad de ciertos grupos técnicos de incidir en los rumbos de las realizaciones, pero en que esta materialización terminaba siendo producto del procesamiento conjunto de otras variables: políticas; presupuestarias; de orden de prioridades en la agenda; de disponibilidad de recursos humanos.

En primer lugar, como se indicó en el segundo capítulo de esta tesis, en 1944, la STyP logró quedarse con las tareas asistenciales, absorbiéndolas de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, que en el seno del Ministerio del Interior se había transformado en la novel heredera del DNH. Acto seguido, también en 1944, el decreto

n° 30.656/44 prescribió la obligatoriedad del examen periódico de salud para la población obrera enmarcada en el INPS y los servicios de medicina preventiva y curativa fueron adjudicados al Instituto, de reciente aparición en el organigrama de la STyP. Para Carlos Desmarás, funcionario del INPS, esta decisión buscaba subsanar el hecho de que hasta entonces la ley se había ocupado más de ofrecer servicios en metálico, a partir de un sistema de indemnizaciones previsto por la Ley de Accidentes del Trabajo (n° 9.688), que de articular una medicina preventiva capaz de anticiparse a las enfermedades profesionales y los accidentes, mediante la implementación del examen médico periódico para los trabajadores presuntamente sanos<sup>39</sup>.

No obstante, con la creación en 1946 de la SSP, el decreto n° 16.200/46 le transfirió la responsabilidad de garantizar estos estudios a la nueva Secretaría<sup>40</sup>. Esta vez el área de Salud se había impuesto, al menos en el papel. Hacia 1953, contaba con una Dirección de Exámenes Médicos de la Población que realizaba los exámenes clínicos y complementarios en Capital Federal y Gran Buenos Aires, incluyendo los de las Cajas del INPS, los de quienes realizaban el servicio militar y los de cualquier grupo poblacional al que se estimara conveniente revisar por algún motivo circunstancial. Había por entonces solamente 112 médicos para hacerse cargo de todas esas tareas<sup>41</sup>. En 1953, según Ramacciotti, la Ley n° 14.236 por la que el INPS restituía la individualidad jurídica y la autarquía a las Cajas de jubilaciones, significó de nuevo la pérdida de cualquier injerencia del Ministerio de Salud en materia de salud laboral<sup>42</sup>.

Hubo aun un terreno más de disputa, que es el que venimos transitando aquí. Durante algunos meses, desde noviembre de 1946, la SSP fue la encargada, a través de su Dirección de Medicina del Trabajo, de realizar investigaciones e inspecciones sanitarias en fábricas y otros establecimientos laborales. Al crearse, se le adjudicó el cargo al Doctor Ismael Urbandt, quien debía conciliar las tareas de investigación de industrias insalubres y no insalubres, instaladas y a instalarse en el país, para definir las condiciones de seguridad e higiene que debían cumplir para una eficaz prevención de riesgos laborales, con las labores de estudio sobre aspectos médicos del trabajo;

---

<sup>39</sup> Ver: Carlos DESMARÁS (1944), “La medicina en el campo de la seguridad social”, *Clínica del Trabajo*, Año V, n° 15 y 16 (nov-dic), pp. 10-12.

<sup>40</sup> Ver: Susana BELMARTINO y Carlos BLOCH (1980), *op. cit.*, p. 9.

<sup>41</sup> Ver: Enrique ESCARRÁ (1953), *op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>42</sup> Ver: Karina RAMACCIOTTI (2011), *op. cit.*, p. 282.

elaboración de estadísticas; organización de servicios de atención médica para infortunios del trabajo y exámenes periódicos y, finalmente, inspección de establecimientos<sup>43</sup>. Consecuentemente, durante esta etapa se inspeccionaron frigoríficos, depósitos ferroviarios, cementeras, fábricas de aceite, minas, ingenios azucareros, etc. con la intención de controlar tanto condiciones de higiene como estado de salud de los trabajadores. El personal a cargo elaboró una serie de informes que ayudaron a que el Poder Ejecutivo declarase insalubres algunos trabajos, con la consiguiente reducción de jornada laboral sin disminución salarial, siguiendo lo dispuesto por la Ley n° 11.544<sup>44</sup>.

En el transcurso del año 1947, no obstante, la STyP pelearía esa función, incorporando en su organigrama a la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo mediante el decreto n° 12.333/47. La yuxtaposición entre el organismo de la STyP y el de la SSP era a todas luces evidente y para justificar el avance de la STyP sobre ese ámbito, se arguyó

Que no obstante ser la Secretaría de Salud Pública el organismo específico encargado de la medicina del trabajo, es altamente conveniente vehiculizar sus disposiciones y normas por la vía directa de un organismo de aplicación dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la cual por sus funciones está en contacto más directo con los problemas sociales y económicos del trabajo.<sup>45</sup>

Se trataba de una medida que iba en la dirección de lo que había propuesto - infructuosamente- Leopoldo Bard en 1927 y que reactualizaba el antiguo cruce entre el DNH y el DNT. Además, se establecía que debía haber instancias de coordinación entre la por entonces denominada Dirección de Higiene Industrial y Medicina del Trabajo de la SSP y la nueva Dirección de la STyP pero reservando, por el artículo 4°, el asesoramiento técnico y la investigación científica a la primera y la inspección, información y aplicación de las medidas sanitarias vinculadas a la preservación de la

---

<sup>43</sup> Ver texto completo de la resolución de Salud Pública en *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año X, n° 40, pp. 35-39.

<sup>44</sup> Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *op. cit.*, p. 148.

<sup>45</sup> En: Decreto n° 12.333/47 de creación de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo, del 9 de mayo de 1947, en la *Revista de Trabajo y Previsión*, Año IV (1947), nros. 13/14/15/16, enero a diciembre, p. 515.

salud de los trabajadores en los lugares de desarrollo de sus actividades productivas, a la segunda. Esto es, el poder de dar a conocer las reglas del juego y hacerlas cumplir quedaba en manos de Trabajo y Previsión, en virtud de su autoridad para aplicar normas legales y reglamentarias sobre organización del trabajo. Eso incluía la capacidad exclusiva de declarar insalubre una tarea e intervenir en la determinación de indemnizaciones por incapacidad y enfermedades profesionales.

A su vez, por el decreto que pasó a fijar sus funciones (n° 21.288/47), la Dirección General de Contralor y Policía del Trabajo podía practicar todas las investigaciones, estudios y encuestas que considerase convenientes para la protección de la salud física y moral de los trabajadores, en colaboración con la SSP. Lo mismo correspondía para las tareas de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, aunque no se detallaban las formas y canales por los que se haría realidad ese trabajo conjunto.

La estructura interna de la Dirección reflejaría las funciones que se le adjudicaban, componiéndose de una Secretaría General, una Inspección Sanitaria y de Seguridad, una sección de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y otra de Investigaciones, Estudio y Educación Sanitaria. Por el artículo 5° del decreto n° 21.288/47 se establecía también que el personal de la Dirección debería acreditar conocimientos especializados en medicina del trabajo mediante antecedentes, títulos, trabajos y publicaciones<sup>46</sup>.

Siguiendo esa premisa, para dirigirla convocaron ni más ni menos que a Bard, una figura que ya entrado en sus cincuentas, conciliaba un alto rodaje político con una especialización probada en estos temas, pero que desde hacía algún tiempo se había corrido de las primeras filas de la escena política. El peronismo lo trajo de nuevo a la luz, cuando Bard portaba varias cucardas. Hijo de inmigrantes judíos, nacido en 1893, había forjado una trayectoria de ascenso social y de proyección pública en distintas esferas que, no obstante, fueron imbricándose fuertemente. Se había recibido de médico en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires, combinando el desenvolvimiento de su profesión con un fuerte compromiso con la Unión Cívica Radical y con la pasión por el fútbol, como actividad deportiva y asociativa. De hecho, Bard fue uno de los fundadores del Club Atlético River Plate en 1901 y fue el primer

---

<sup>46</sup> Ver Decreto n° 21.288/47 del 22 de julio de 1947 en *ibídem*, pp. 520-522.

capitán del equipo, aunque pasada la primera década de existencia de la institución, se abocó más a su carrera de médico y a la política<sup>47</sup>.

Desde esos ámbitos se forjó un prestigio como especialista en higiene y medicina del trabajo, pero lejos de limitarse a hacerse de un nombre dentro del campo profesional, se inclinó tempranamente por producir y divulgar conocimiento, revelando una fuerte vocación por lo social. En cualquier listado de trabajos de Bard sobre el que se decida posar la mirada, lo primero que llama la atención, además de su vastísimo número, es la multiplicidad de públicos a los que ambicionaba llegar y la variedad de formatos y registros que estaba dispuesto a conciliar. Los artículos en revistas médicas nacionales e internacionales se combinan con columnas en diarios y revistas de amplia circulación y las ponencias para congresos y eventos científicos se dan la mano con los cursos de extensión, las charlas en fábricas y las conferencias radiales en *Splendid*, *Excelsior* y *Mitre*, entre otras radiodifusoras de amplio alcance<sup>48</sup>.

En 1922, Bard fue electo diputado nacional por la Capital Federal y mantuvo su banca hasta 1930, luego de renovar su mandato en 1928. Llegó a la Cámara Baja haciendo gala de su origen humilde y de su falta de abolengo, como exponente de una nueva camada de referentes políticos traída por el yrigoyenismo al juego de la política nacional<sup>49</sup>. En 1926, llegó a presidir el bloque de la UCR, cuando quien ejercía la función, Valentín Vergara, renunció para asumir la Gobernación de Buenos Aires<sup>50</sup>. Desde ese cargo electivo, Bard capitalizó a fondo su formación profesional, poniéndola al servicio de una tarea legislativa activa en la que puede leerse cuán interpelado se sentía por la “cuestión social”. Si bien en el capítulo 1 tuvimos oportunidad de apreciar su preocupación por la reestructuración del Poder Ejecutivo en relación con la ampliación de sus posibilidades de intervención social y en el actual capítulo, su nombre

---

<sup>47</sup> Ver: Leopoldo BARD (1957), *op. cit.*, Rodrigo DASKAL (2012), *op. cit.*

<sup>48</sup> Ver: Leopoldo BARD (1957), *op. cit.*, pp. 289-308, Id. (s/a), *Leyes en las cuales he contribuido como autor, para su sanción, durante mi actuación como Diputado Nacional, al Honorable Congreso de la Nación (1922-1930)*, editado en homenaje al autor por un grupo de amigos e Id. (1929), *Antecedentes, títulos y trabajos, presentados al concurso abierto para nombrar profesor suplente de Higiene Médica*, Facultad de Ciencias Médicas. Remarca Matthew Karush que en los años treinta, *Splendid* y *Excelsior* buscaban diferenciarse de la popularísima Radio Belgrano, propiedad de Jaime Yankelevich, como alternativas “más educadas”. Probablemente, la inclusión de este tipo de contenidos en esas emisoras fuera en esta dirección. Ver: Matthew B. KARUSH (2013), *Cultura de clase: radio y cine en la creación de una Argentina dividida (1920-1946)*, Buenos Aires, Ariel, p. 99.

<sup>49</sup> Ver: Leopoldo BARD (1957), *op. cit.*, pp. 113-118.

<sup>50</sup> Ver: *ibídem*, p. 121 y 139.

resurge a colación de su propuesta de transferencia de la sección de Higiene de la Industria y del Trabajo al DNT, en realidad presentó casi cincuenta proyectos de ley que alcanzaron sanción favorable, entre ellos algunos importantes como los proyectos antecedentes que ayudaron a fijar la jornada legal de trabajo en ocho horas en 1929 (Ley n° 11.544)<sup>51</sup>. Además, en el Congreso formó parte de las comisiones parlamentarias de Legislación del Trabajo, de Legislación Penal y Carcelaria, de Estudio de la vivienda y de Investigación de las causas de la mortalidad infantil, entre otras<sup>52</sup>.

Tras el golpe militar que derrocó a Hipólito Yrigoyen el 6 de septiembre de 1930, Bard fue uno de los blancos fuertes de la represión dada su relación estrecha con el líder radical. Entre 1930 y 1932, estuvo preso en reiteradas oportunidades y durante varios meses, so pretexto de haber dirigido un grupo armado conocido como “Klan radical”, causa de la que finalmente fue absuelto sin que este resultado le ahorrara las torturas y acusaciones que padeció en el ínterin<sup>53</sup>.

En los años posteriores, Bard se refugió en su profesión, sin dejar de divulgar en medios de comunicación y de formar en la importancia de la educación sanitaria para suscitar mejoras de fondo en las condiciones de trabajo. No obstante su actividad constante, no ocupó cargos rentados de primer orden en ninguna cátedra, aunque en calidad de *venia docendi* de Higiene Médica y de docente libre de la cátedra de Higiene Médica y Medicina Social de la Universidad de Buenos Aires, podía dictar conferencias y enseñar en cursos<sup>54</sup>. En los años cuarenta, volvió a adquirir algo de visibilidad a partir de su relación con River Plate, cuando integró la Lista Unión Riverplatense encabezada por Antonio V. Liberti, en cuyo honor el Club bautizaría su estadio años más tarde. Allí se encontraba, desarrollando tareas culturales como vocal de la Comisión Directiva “millonaria”, cuando fue convocado por Perón para integrar el equipo de la STyP<sup>55</sup>.

La trayectoria de Bard y su aterrizaje en el Estado peronista permite reflexionar en torno a varias cuestiones. En primer lugar, la manera en que el peronismo se nutrió de

---

<sup>51</sup> Se cuentan otros proyectos para la profilaxis y tratamiento de la lepra, para la construcción de salas especiales en distintos hospitales, de colonias de niños y refugios para hombres. También impulsó desde la función pública la ayuda a instituciones como el Museo Social Argentino y la Academia Nacional de Medicina. Ver: Leopoldo BARD (s/a), *op. cit.*

<sup>52</sup> Ver: Leopoldo BARD (1957), *op. cit.*, pp. 322-323.

<sup>53</sup> Ver: *ibidem*, pp. 163-164.

<sup>54</sup> Ver: *ibíd.*, p. 323.

<sup>55</sup> Ver: Raanan REIN (2014), *Los muchachos peronistas judíos. Los argentinos judíos y el apoyo al Justicialismo*, Buenos Aires, Sudamericana y Rodrigo DASKAL (2012), *op. cit.*

un cuadro formado y templado en el seno de otra fuerza política y que parecía fuera de combate luego de la interrupción de la democracia en 1930. Luego, aunque un tanto por fuera de los intereses de esta tesis, la recurrencia con que se han cruzado los caminos del peronismo y el fútbol, senda sólo más recientemente recorrida por las ciencias sociales y que creemos que vale la pena seguir explorando<sup>56</sup>. Finalmente, la incorporación de personas muy capacitadas para desempeñar tareas de gestión con alta responsabilidad, lo cual pone en discusión un punto importante: una idea frecuente que tiende a oponer política y técnica, cuando todo cargo estatal de primera línea comprende lidiar con variables e intereses políticos, aún si se ejecuta desde un lugar técnico. En esta línea, se ha dicho que mientras los médicos, con Ramón Carrillo a la cabeza como referente de la SSP/MSP hasta 1954, defendieron su lugar privilegiado en la concepción, armado e implementación de las políticas sanitarias, en base a su capacidad y formación técnica, la pérdida de algunas funciones a manos de la STyP/MTyP se explica en virtud de criterios netamente políticos, llegando incluso a considerarse en términos de oposición entre un ministerio técnico y otro, eminentemente político<sup>57</sup>.

Si bien sobre las tensiones institucionales contempladas en este apartado, no sorprende la posible irritación de los médicos al tenerse en cuenta que los primeros informes sobre higiene y salubridad en los ámbitos laborales habían salido del DNH y que estos pretendían monopolizar el control de esos saberes y la autoridad para definir su implementación, no es menos cierto que desde la STyP también se recurrió a un profesional de la medicina, avezado en seguridad e higiene del trabajo y conocedor de su legislación, para armar una Dirección de perfil técnico. En suma, aunque la existencia de este espacio podía interpretarse como una medida que afectaba los intereses médicos en virtud del recorte de facultades a la que era su área de incumbencia por antonomasia, en ese momento encarnada en Salud Pública, la creación de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo no suponía, en principio,

---

<sup>56</sup> Ver: Raanan REIN (2012), *Los Bohemios de Villa Crespo*, Buenos Aires, Sudamericana; Id. (2014), *op. cit.* e Id. (comp.), (2015), *La cancha peronista. Fútbol y Política (1946-1955)*, Buenos Aires. UNSAM Edita. Sin ir más lejos, en el transcurso de nuestra investigación supimos que Alejandro Giavarini, segundo Ministro de Trabajo de Perón, fue quien medió para que Rosario Central obtuviera unos terrenos para ensanchar su predio en Rosario, a comienzos de los años cincuenta. Llevó, incluso, a un escribano del PEN para que el Club no gastara tanto en la escrituración. Ver: Entrevista telefónica con Osvaldo Giavarini, hijo de Alejandro Giavarini. 24/08/2012.

<sup>57</sup> Ver: Susana BELMARTINO y Carlos BLOCH (1980), *op. cit.*, p. 8.

una desestimación de los saberes médicos ni una pérdida de oportunidades laborales para ellos. Sí, tal vez, se pretendía fomentar desde allí una mayor especificidad, ya que abiertamente se buscaba incorporar a especialistas en medicina del trabajo. Esto, a su vez, prometía traer consecuencias en el proceso de institucionalización de ese campo, ya que el diseño de cursos y trayectorias de formación específicas continuaba en el debe dentro del sistema de educación superior.

## **2.2. De la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo (1947) a la de Higiene y Seguridad del Trabajo (1949): educar, investigar, inspeccionar**

La creación de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo se fundamentó en que era previsible que el proceso de crecimiento industrial de los últimos años, aumentara los problemas de la higiene del trabajo y que, por lo tanto, se hacía necesario tomar medidas concretas al respecto. La búsqueda de la preservación del potencial humano coincidía con el objetivo de lograr un mayor rendimiento y una mejor producción, tanto como se quería desprender de ello el desarrollo del bienestar general, asumiendo que las patronales tenían el mismo interés en la cuestión. Este rumbo había sido tomado por todas las naciones modernas y la Argentina debía sumarse<sup>58</sup>. Los derechos a condiciones dignas de trabajo y a la preservación de la salud, declarados ese mismo año 1947 como parte de los Derechos del Trabajador, pretendían combinar móviles humanos y económicos que subrayaban el peso del trabajo como función social. En esta línea, el *Periódico de la CGT* conceptuó la aparición en escena de dicha Dirección como una conquista social sin precedentes y un instrumento para la afirmación de esos derechos, acusando a los gobiernos anteriores de considerar al trabajador como “una bestia de carga, la cual debía producir mucho, ganar poco, callarse y morir en el mayor desamparo”<sup>59</sup>.

Debajo de estas enunciaciones, yacían dos realidades mutuamente relacionadas, que la Dirección daba un tanto por sobreentendidas al establecer su plan de acción: la

---

<sup>58</sup> Ver: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947... op.cit.*, p. 155.

<sup>59</sup> Ver: “Creóse un organismo para vigilar la salud obrera”, *Periódico de la CGT*, 16/05/1947, p. 8.

expansión del empleo industrial había sido intensiva en mano de obra antes que en innovaciones o incorporación de capital fijo, al mismo tiempo que la estructura productiva presentaba condiciones muy dispares. Quienes trabajaban en la repartición tenían la oportunidad de corroborar

... el marcado contraste que ofrecen los viejos establecimientos industriales, donde a veces las deficiencias son de tal magnitud, que obligan a preguntarse cómo los obreros pueden trabajar en semejantes ambientes, con las modernas plantas fabriles, en que se ha procurado rodear al trabajador del confort a que es acreedor, y eliminar todos aquellos factores que pueden gravitar desfavorablemente sobre su organismo.<sup>60</sup>

Ante este panorama, en una primera etapa el accionar de la Dirección para evitar y/o disminuir los peligros a los que estaba expuesto el trabajador, se desplegó principalmente en dos frentes complementarios: la inspección de los establecimientos y la educación sanitaria del obrero en referencia a la higiene y la seguridad en el trabajo. A comienzos de 1949, por el decreto n° 6.891/49, se sustituyó la denominación original de la Dirección General de Contralor y Policía Sanitaria del Trabajo por la de Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo y se ampliaron sus funciones, para pasar a consagrársela como centro científico, debiendo ocuparse también de la investigación sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, maquinismo y riesgos, así como de diseñar instrumentos para organizar la higiene y la seguridad industrial en el país, a través de la capacitación de profesionales, patronos y trabajadores<sup>61</sup>. Ya nada se decía aquí sobre colaboración con el área de Salud Pública, con lo que la incumbencia de Trabajo y Previsión en esta última esfera parecía un asunto definitivamente zanjado. La sección quedaba, entonces, a cargo de investigar, diseñar nueva legislación, difundirla y vigilarla.

La función de inspección se concebía en fuerte interdependencia con la de educación sanitaria preventiva. Continuaba, por lo tanto, una orientación que había iniciado Salud

---

<sup>60</sup> En: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947... op. cit.* p. 156.

<sup>61</sup> Ver: Decreto n° 6.891/49 del 23 de marzo de 1949, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año VI (1949), nros. 21/22/23/24, enero a diciembre, pp. 550-552.

Pública y sobre la que seguía insistiendo Ramón Carrillo<sup>62</sup>. En la apertura de las sesiones del Primer Congreso Argentino de Medicina del Trabajo realizado en Buenos Aires en mayo de 1948, el Secretario de Salud Pública lanzaba una afirmación que ayuda a poner en perspectiva las posibilidades auténticas de acción del poder de policía sanitaria del Estado y su interacción con la dimensión educativa:

Contamos en el país con sesenta mil establecimientos industriales, esta cifra nos indica que, de acuerdo al escaso desarrollo de nuestra organización sanitaria, el poder de policía del Estado no puede hacerlo todo. Es materialmente imposible vigilar el cumplimiento de las leyes sanitarias. No basta que estas sean buenas, sino también es necesario que se cumplan y eso es lo difícil. No alcanzarían para la tarea de vigilancia miles de inspectores industriales: por eso debemos buscar otro sistema. (...), lo práctico por ahora, es educar sanitariamente al industrial y educar en el mismo sentido al obrero.<sup>63</sup>

La insistencia en la centralidad de la labor preventiva para hacer frente a los riesgos profesionales era una cruzada de los expertos de mediados del siglo pasado. Aunque el maquinismo había sido uno de los mayores responsables de fenómenos como los accidentes en el trabajo, los avances técnicos y los protocolos de seguridad en constante depuración, habían llevado a concluir que, en la actualidad, estadísticamente, había mayor incidencia de la imprudencia y el descuido humano que de cualquier otro factor. Otro tanto sucedía con el estudio de las enfermedades profesionales porque se verificaba que, con una mayor intervención y regulación de las condiciones laborales, se había logrado controlar las más clásicas como el saturnismo, el cuprismo y la brucelosis, entre otras. Se creía fehacientemente que mediante la identificación y la divulgación de los factores humanos y ambientales que incidían en estos problemas, podrían mitigarse los

---

<sup>62</sup> Karina Ramacciotti ha desarrollado las iniciativas que se habían tomado en los ámbitos fabriles desde Salud Pública, a través de su Dirección de Cultura Sanitaria, con la realización de conferencias, la entrega de folletos ilustrativos y la celebración, a partir de 1950, en el mes de septiembre, de la Semana de la Salud del Trabajador. La autora previno también sobre el lugar preponderante del varón como destinatario de estas campañas y mensajes, cuando para 1946, el 20, 7% de la mano de obra ocupada en el sector secundario era femenina. Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *op. cit.*, pp. 152-156 y Mirta Zaida LOBATO (2007), *op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>63</sup> En: “Discurso pronunciado por el S. R. el Señor Secretario de Salud Pública de la Nación, Profesor Doctor Ramón Carrillo en la Sesión Inaugural del Primer Congreso Argentino de Medicina del Trabajo”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año XIII (1948), n° 64, p. 1571.

riesgos. Tópicos como los reglamentos más efectivos para la seguridad industrial, los efectos de la fatiga laboral, los mecanismos de orientación profesional a la hora de seleccionar el mejor trabajador para tal o cual puesto y el estudio de la influencia de la iluminación y aireación de los ambientes, estaban a la orden del día en las investigaciones que circulaban en ese período<sup>64</sup>.

Fue así que una parte importante de los esfuerzos de la repartición de Bard, estuvo dedicada a la realización de campañas educativas. Para ello se echó mano a la radio, a través de la cual se propaló un ciclo diario sobre la higiene y la seguridad del trabajo, apuntado al obrero y al patrono. Bard ya tenía experiencia en este tipo de tareas de difusión y fue secundado en su realización por otros miembros de su equipo y en la propaganda del ciclo, por las radioemisoras de Capital Federal y del interior y también por los municipios. Sólo en cuatro meses, en el primer año de funcionamiento de la Dirección General de Contralor de Policía Sanitaria del Trabajo, se pronunciaron 180 conferencias radiales, a las que debían añadirse las charlas en fábricas y sindicatos<sup>65</sup>. Algunos de los temas objeto de disertación fueron “Importancia de la atención en el trabajo”, “Todo trabajador debe ser optimista”, “El concepto de enfermedad profesional”, “Cómo se debe proteger a los hijos de las obreras”, “El uso de los elementos de protección”, “Accidentes del trabajo”, “El deporte no puede ser causa de ausentismo”, etc.<sup>66</sup>

Los espacios radiales se sostuvieron a lo largo de toda la gestión, sumándose la publicidad mediante folletos, volantes y afiches con difusión de consejos higiénicos y la participación en exposiciones para mostrar el modo de uso de los nuevos equipos de protección en el trabajo<sup>67</sup>. Por estos canales, se bajaban mensajes que estaban en sintonía con las preocupaciones oficiales por la protección y el cuidado de la salud de la fuerza de trabajo pero también por el ausentismo y el compromiso del trabajador con una producción eficiente. El ideal de una fábrica donde el trabajo era un tributo a la vida en armonía estaba, como sabemos, bastante alejado de una realidad obrera donde el

---

<sup>64</sup> Ver: José C. ZANZI (1947), “Prevención de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año XI, n° 58, pp. 1226-1232 y n° 59, pp. 1263-1270. Continúa en el siguiente número: Año XII, n°60, pp. 1337-1342.

<sup>65</sup> Ver: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947... op.cit.*, p. 157.

<sup>66</sup> Ver: Leopoldo BARD (1954), *Labor desarrollada por el Doctor Leopoldo Bard en el Ministerio de Trabajo y Previsión 1947-1954*, s/p.

<sup>67</sup> Ver: *ibídem*.

conflicto era parte constitutiva de la relación laboral y en que los sindicatos y las comisiones internas debían encontrar el modo de administrar los intereses de sus representados por distintas vías.

Además, los nuevos consumos y actividades que realizaban los obreros y obreras en su tiempo libre, posibles gracias a una mejor distribución del ingreso y a una política de control de los precios de alquileres, alimentos y servicios, a veces se daban de bruces con los objetivos de rendimiento del trabajo<sup>68</sup>. En un artículo titulado “La fatiga del domingo”, publicado en la *Revista de Trabajo y Previsión*, Bard difundía los resultados de una encuesta que se había llevado adelante desde su Dirección, en la que habían participado 1.588 trabajadores y trabajadoras. Por su intermedio, se pretendía sondear a qué dedicaban el tiempo los fines de semana y feriados. Además de permitir generar un perfil de cada encuestado/a según ocupación, zona en que se desempeñaba, estado civil y cantidad de hijos, el cuestionario incluía preguntas sobre horas de sueño y actividades durante los días de semana y sábados y domingos. Bard quería demostrar que los excesos del fin de semana, ligados a una alimentación excesiva, el consumo de alcohol, la asistencia a eventos deportivos y culturales o la práctica deportiva esforzada por sobre el entrenamiento habitual de cada individuo, producían un agotamiento que redundaba en que tanto el ausentismo como los accidentes de trabajo fueran más frecuentes los días lunes o los que seguían a un feriado. Para el Director, esta sección debía proteger al obrero dentro del lugar de trabajo, pero también fuera, advirtiéndole sobre aquello que lo desgastaba y disminuía sus capacidades físicas y psíquicas.

Estimo que el domingo y el día feriado, debe ser dedicado a desentumecer el organismo, a descansar de verdad física y mentalmente: esto no significa que haya que meterse en el lecho y mantenerse en quietud absoluta; la fatiga que yo comento es la real, la que desorganiza la vida de cada uno; es la exageración del ejercicio físico y la práctica como espectador, como figura protagónica de todo

---

<sup>68</sup> La política de aumento de los salarios nominales y el aprovechamiento de los altos precios internacionales de los bienes agropecuarios exportables para sostener el crecimiento industrial y la expansión del gasto público, le ganó a la tasa de inflación hasta 1949, impulsando una fuerte redistribución del ingreso. Ver: Elisa PASTORIZA y Juan Carlos TORRE (2002), “La democratización del bienestar”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *op. cit.*, pp. 277-283.

aquello que crea estados irritativos, a veces casi linderos con estados de locura:  
(...) llegan a momentos que se desorbitan, que gritan desaforadamente...<sup>69</sup>

Temas como este, que excedían lo que acontecía dentro de los establecimientos en que se desarrollaban las jornadas de trabajo, formaban parte tanto de la investigación realizada en la Dirección, como de las campañas educativas. Pero desde el comienzo, la responsabilidad más saliente que tuvo la Dirección fue la de inspeccionar los lugares de trabajo. Allí se ponía en juego el sentido último de su acción. Dada la importancia que se le otorgaba en cuanto a la posibilidad de impulsar realmente una mejora en las condiciones en que se desarrollaba el trabajo de la población, en el siguiente apartado se enfocan particularmente algunas de las características y dificultades de la inspección.

### **2.3. La Inspección desbordada**

En cuanto al desarrollo de la inspección, se puso bajo la lupa el control de las características infraestructurales de los establecimientos para auscultar en qué medida contribuían a ofrecer un entorno seguro para los obreros. Entraban allí en juego cuestiones como la regulación de la capacidad cúbica adecuada de los locales de trabajo, la temperatura del lugar y los sistemas de iluminación y ventilación, las vías de aspiración de los desperdicios industriales, la provisión de servicios sanitarios y vestuarios equipados y limpios para la higiene de los trabajadores, etc. En realidad, la función de inspección y vigilancia de Trabajo y Previsión se encontraba fragmentada, ya que operaban allí la policía del trabajo, que controlaba el cumplimiento de las leyes del trabajo en general y dependía de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa, y la policía sanitaria del trabajo, que se ocupaba de un ámbito circunscripto de esa normativa y actuaba bajo la órbita que estamos tratando aquí.

En términos generales, al pensar su proyección a cinco años en 1947, la STyP tenía claro registro de que el inspector era la cara visible de la agencia y que la imagen de su gestión dependía estrechamente de cómo fuera la actuación de estos funcionarios. El

---

<sup>69</sup> En: Leopoldo BARD (1953), “La fatiga del domingo. Su importancia como factor de accidentes de trabajo y ausentismo”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, n° 1, febrero, pp. 27-34.

inspector debía tener en mente que el sentido de su tarea no era la sanción de los incumplimientos, sino la consecución del respeto y aplicación de la legislación social, *anche* de su ulterior perfeccionamiento. Aunque la posibilidad de iniciar un procedimiento sumarial para imponer una sanción al infractor era el resguardo último de su autoridad, el mejor inspector no era el que levantaba el mayor número de actas de infracción sino el que lograba que se aceptaran y plasmaran las normas. Debía ser, a su modo, también un funcionario conciliador porque era importante que las partes confiaran en él. De hecho, se daban casos en que los inspectores de la policía sanitaria del trabajo eran convocados en medio de un proceso de negociación colectiva para ayudar a definir algún aspecto reñido sobre condiciones de trabajo o declaración de salubridad o insalubridad de las tareas, colaborando con los funcionarios conciliadores que observamos en acción en el capítulo 5.

Había, en principio, dos requisitos para poder ser parte de ese engranaje. Primero, tener una preparación legal y técnica suficiente, chequeada por concurso, como punto de partida. Los médicos ocupaban aquí un lugar privilegiado, aunque si en un comienzo sólo se los mencionaba a ellos como protagonistas de esta Dirección, sobre el final del primer mandato de Perón, las inspecciones ya estaban a cargo también de químicos, ingenieros y visitantes especializados<sup>70</sup>. Esto no es un tema menor ya que la formación de los recursos humanos necesarios para estos cargos representó un verdadero problema para el crecimiento y eficiencia de la Dirección.

En relación con ello, durante el primer peronismo, existió sólo una cátedra específicamente de Higiene Industrial en la Facultad de Higiene y Medicina Preventiva de la Universidad Nacional del Litoral. En las Universidades de Buenos Aires y La Plata, seguía habiendo cátedras de Higiene y Medicina Social, orientadas a formar higienistas en sentido amplio, pero no había cátedras de Medicina del Trabajo. A su vez, en Buenos Aires, la cátedra de Higiene y Medicina Social estaba asociada al Instituto homónimo, donde desde 1947 comenzaron a dictarse cursos de especialización para obtener los títulos de Médico Higienista, Médico de Fábrica o, una vez obtenido el primero, Superintendente de Higiene Industrial. Estas dos últimas especialidades eran

---

<sup>70</sup> Cfr.: *Memoria de la Secretaría de Trabajo y Previsión – Año 1947... op.cit.*, p. 156 y *Memoria del Ministerio de Trabajo y Previsión - Año 1951... op. cit.*, p. 19.

las que se enfocaban particularmente en los aspectos sociales, sanitarios y asistenciales que se vinculaban con la salud y el bienestar de los hombres en relación con su trabajo. También se dictaban allí cursos de Asistente Industrial, pero únicamente habilitaban para desarrollar funciones auxiliares en la policía sanitaria del trabajo<sup>71</sup>. Ese mismo año, comenzó a funcionar la Escuela Superior Técnica de Salud Pública, dependiente de la SSP, que incluía entre sus orientaciones a la medicina del trabajo<sup>72</sup>. Sin embargo, entre 1948 y 1952, de 590 egresados, sólo 98 habían elegido esta senda<sup>73</sup>. Recién en 1950, la Universidad Nacional de Córdoba creó su Instituto de Medicina del Trabajo, que fue saludado con euforia por la comunidad de especialistas, en la misma medida que se lamentaba el retardo mostrado por la Universidad de Buenos Aires para seguir la misma senda. Durante 1953, finalmente se hizo realidad ese otro anhelo y el director elegido fue ni más ni menos que José Pedro Reggi, el artífice de la revista *Medicina del Deporte y del Trabajo*<sup>74</sup>.

Era entonces en el nivel de las especializaciones donde se concentraba la formación en estas materias. Ahora bien, en la opinión de Enrique Escarrá, docente de la cátedra de Higiene Industrial de la Universidad Nacional del Litoral y funcionario de la División de Higiene y Seguridad del Trabajo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de la provincia de Santa Fe, si bien se tendía a adjudicar la función del cuidado de la higiene laboral y las condiciones de trabajo a los médicos, era inexacto que su formación fuera la más indicada para tal ejercicio:

Si analizamos la índole de la responsabilidad técnica en ese problema, veremos que el asunto ‘ambiente de trabajo’, que es donde residen los agentes que lo ‘condicionan’, es, eminentemente, un asunto tecnológico y no biológico,

---

<sup>71</sup> Ver: Enrique ESCARRÁ (1953), *op. cit.*, pp.57-61 y Leopoldo BARD (1954), Conferencia inaugural del Curso de Perfeccionamiento para Médicos de Fábrica “Cómo se debe cuidar el potencial humano”, en *Labor desarrollada por el Doctor Leopoldo Bard en el Ministerio de Trabajo y Previsión 1947-1954*.

<sup>72</sup> Ver: Karina RAMACCIOTTI (2009), *op. cit.*, pp- 79-80.

<sup>73</sup> Ver: *Ministerio de Salud Pública. Memoria correspondiente al período 1946-1952*, Buenos Aires, Talleres Gráficos, 1952, p. 169.

<sup>74</sup> Ver: “Enseñanza de la medicina del trabajo”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año XIV (1950), n° 88, pp.3307-3308 y “El Profesor Reggi, director del Instituto del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires”, *Medicina del Deporte y del Trabajo*, Año XVII (1953), n° 126, s/p. Queda pendiente ver por qué en 1973 vuelve a hablarse de una creación del Instituto de Medicina del Trabajo en la Universidad de Buenos Aires y si tuvo que ver con una completa paralización de lo iniciado en 1953. Ver: Ana Laura MARTIN y Hugo SPINELLI (2011), *op. cit.*

aunque esas condiciones sean estudiadas con miras a calificarlas y ponderarlas en su capacidad de ejercer una acción nociva sobre el hombre que está sometido a ellas por razones de su trabajo. Esa finalidad última – que es la biológica o más concretamente, médica- es lo que ha llevado a utilizar solamente a los profesionales médicos para que se expidan en el diagnóstico de salubridad o insalubridad del ambiente, para lo cual, en rigor, no están capacitados (...) por su preparación universitaria. Es en realidad el ingeniero el que tiene más fundamentos...<sup>75</sup>

En un plano ideal, Escarrá consideraba que el perfil óptimo para la tarea era el de un ingeniero sanitarista, pero como directamente no existían esos egresados aquí, la función podía recaer en ingenieros químicos o industriales. Esta situación generada por las características del sistema de educación superior, podía enmendarse mediante la formación de equipos de labor donde se combinaran los saberes de médicos e ingenieros, porque también era cierto que estos últimos no podían llegar solos a conclusiones sobre las agresiones del ambiente de trabajo sobre el hombre. En cualquier caso, se imponía a futuro la construcción de una carrera de sanitarismo donde la sanidad del trabajo fuera un capítulo más, integrado a esa mirada colectiva y social que, según Escarrá, mancaba en la formación de los médicos, entre quienes incluso “existe cierta subestimación por la medicina sanitaria y por quienes se identifican con ella”<sup>76</sup>.

El segundo requisito que debía asegurarse para un buen encuadre de la función de inspección, desde la perspectiva de la STyP apuntada más arriba, era la procura de una jerarquización de la tarea en el seno del Estado mediante una remuneración adecuada, independiente del control de infracciones, y mediante la garantía de estabilidad laboral. Sobre estos aspectos, es poco lo que las fuentes disponibles permiten vislumbrar. El Estado debía también disponer energías para la organización de cursos de formación periódica de sus propios funcionarios. Con ellos se buscaba evitar el anquilosamiento del inspector en su cargo y reforzar positivamente la capitalización de la experiencia acumulada en el desempeño de la tarea<sup>77</sup>. Sin embargo, cabe suponer que amén de este temor a la burocratización de la función, el Estado no tuviera más remedio que apuntalar

---

<sup>75</sup> En: Enrique ESCARRÁ (1953), *op. cit.*, p. 21.

<sup>76</sup> En: *ibíd.*, p. 63

<sup>77</sup> Ver: *Plan de Gobierno 1947-1951... op. cit* Ver: pp. 45-47.

el problema de la formación de recursos por estos medios, vistos los escollos ya expuestos para el reclutamiento de auténticos especialistas. La Dirección que lideraba Bard fue, de hecho, la impulsora de los primeros cursos dictados en el Instituto de Higiene y Medicina Social, que remendaron parcialmente los vacíos del sistema de enseñanza superior. En 1949 se creó también un Ateneo de Estudio en la Dirección para capacitar a los inspectores y que estos, en el despliegue de sus funciones, pudieran cooperar en la concientización de los médicos que trabajaban para las industrias y que seguían, en buena medida, desorientados respecto del sentido profundo de su actividad<sup>78</sup>.

Las principales reglamentaciones legales sobre higiene y seguridad del trabajo en vigencia a nivel nacional, seguían siendo las dispuestas por los decretos reglamentarios de la Ley de Accidentes del Trabajo n° 9.688 y las que estaban atadas a las prescripciones sobre insalubridad de la Ley de Jornada Legal del Trabajo n° 11.544. El diseño y la promoción de sistemas de seguridad más modernos había contribuido al surgimiento de otra directriz para las políticas de este ámbito: si en las primeras décadas del siglo XX podía considerarse que todo trabajo podía ser insalubre, por entonces se consideraba que no existían trabajos insalubres sino ambientes insalubres y condiciones inadecuadas, sobre las que existía la obligación de operar<sup>79</sup>. Por Decreto n° 29.757/47, la Dirección de Bard terminó pronto siendo la única habilitada para resolver en este tipo de cuestiones, dejándose definitivamente a un lado a la SSP. En relación con ello, se dictaron nuevos preceptos de higiene y seguridad para algunas ramas, que condujeron a la reformulación del *status* de insalubridad previamente adjudicado por la Ley n° 11.544. Este fue el caso, por ejemplo, de los trabajos de hilandería de lana, trituración de trapos y cardado en fábricas de tejidos que hubiesen incorporado nuevos sistemas de ventilación, calefacción y humidificación. Cuando esto sucedía correspondía dejar de aplicar la norma de la jornada de seis horas sin reducción salarial, que generaba recelo en el empresariado<sup>80</sup>. La facultad de aplicarle -o dejar de hacerlo- la categoría de

---

<sup>78</sup> Ver: José María FREIRE (1950), “Al crearse un Ateneo de Estudio en la Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo (28/10/1949)”, en Id., *Nuevos vientos en la política social... op.cit.*, pp. 81-82.

<sup>79</sup> Ver: “Discurso pronunciado por el S. R. el Señor Secretario de Salud Pública de la Nación, Profesor Doctor Ramón Carrillo... *op. cit.*”, p. 1574.

<sup>80</sup> Ver: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947*, p. 158 y Enrique ESCARRÁ (1953), *op. cit.*, pp. 10-11.

insalubre a una actividad devenía un arma fundamental en las manos de Trabajo y Previsión para dirimir conflictos obrero-patronales. Podía utilizarse tanto para aumentar o recortar la cantidad de horas trabajadas y presionar a los trabajadores, como para forzar a las patronales a introducir las innovaciones prescriptas por las autoridades en los establecimientos y alcanzar el fin de la insalubridad de algunas tareas.

A través de las Memorias de la STyP y del MTyP, podemos llegar a conocer que las inspecciones se concebían diferenciadamente según el ámbito en que se hicieran: establecimientos comerciales e industriales, transportes, elevadores de granos y una actividad intensa de control en el Puerto de Buenos Aires<sup>81</sup>. La información disponible no permite identificar, no obstante, si la tarea de inspección presentaba particularidades según el lugar en que se hiciera y cuáles eran. Tampoco si los inspectores se clasificaban según ese criterio y terminaba desarrollándose una suerte de sub-especialización en torno a eso.

Por otra parte, las estadísticas sobre cantidad de inspecciones no conservan un criterio uniforme en los documentos con que contamos: a veces se contabilizan globalmente; a veces aparecen discriminadas por lugar de inspección y otras, según si se realizaban en la Capital Federal o en el interior, a través de las Delegaciones Regionales. En la Memoria de 1951, se muestran números globales que arrojan picos de 3.962 y 4.572 inspecciones anuales, para 1948 y 1949 respectivamente, para luego descender a 2.371 y 2.650 para los años 1950 y 1951<sup>82</sup>.

¿Podría inferirse que esta tendencia a la disminución de inspecciones respondía a que con el tiempo y la acción inicial, se había gestado una mayor conciencia sanitaria en el ámbito laboral, lo que reducía la necesidad de supervisión constante? ¿O era el producto de una falencia de la Dirección para responder a las necesidades de una estructura industrial en expansión y para hacerse cargo cada vez de más funciones? El experto Enrique Escarrá, al analizar en 1953 cuáles eran las capacidades estatales existentes para alcanzar los objetivos sobre condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, establecidos en el Segundo Plan Quinquenal, no era demasiado optimista. Según decía,

---

<sup>81</sup> Para el año 1947, el Puerto había sido objeto de 871 inspecciones, contra 413 en establecimientos comerciales e industriales; 171 en transportes y 114, en elevadores de granos. Ver: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947*, p. 158.

<sup>82</sup> Ver: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1951*, lámina XVI.

la Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo contaba entonces con 40 técnicos: 2 de ellos eran ingenieros, 3 eran químicos y todos los demás, médicos. Apuntaba que “Ninguno de los profesionales tiene dedicación exclusiva en su cargo ni desarrolla sus actividades íntegramente dentro de las disciplinas científicas que son propias de su responsabilidad técnica como funcionario público.”<sup>83</sup> Aunque no tenemos datos concluyentes sobre salarios del personal, esto puede querer decir que los inspectores seguían desarrollando la profesión médica en otras instituciones o en el consultorio privado, lo que permite hipotetizar que los sueldos no armonizaban con el objetivo original de gestar una auténtica jerarquización de la función, como se había prescripto en 1947.

A nivel infraestructura, la Dirección disponía, por esos años, de un laboratorio rudimentario de higiene del trabajo y sólo una camioneta, un jeep y un coche para movilidad del personal, incluida la del propio Bard. Las Delegaciones Regionales no contaban con algo equivalente a esta Dirección e iban resolviendo estos asuntos de manera un tanto *ad hoc*, recurriendo también a médicos. A menudo necesitaban apoyo externo de la estructura central de Trabajo y Previsión y allí afloraban los problemas de los inspectores para trasladarse – a veces con instrumentos de grandes dimensiones- y, sobre todo, el que representaba la inexistencia de un laboratorio móvil<sup>84</sup>.

Finalmente, Escarrá realizaba un estimativo de la cantidad de inspecciones que había que estar en condiciones de ejecutar para asegurar la aplicación de las normas vigentes, tomando como base la Provincia de Buenos Aires porque allí había concurrencia de los recursos administrativos del gobierno provincial y del nacional, lo cual le permitía estar mejor dotada que otras zonas. Según datos del censo de 1947, había alrededor de 24.000 establecimientos industriales en Buenos Aires. Si se tenía en cuenta que la aplicación de sugerencias y mejoras indicadas por la primera inspección, requería, mínimo, de una segunda visita de verificación y si se contemplaba, además, que los grandes establecimientos requerían de más de un inspector a cargo a la vez, no podía pensarse que esto pudiera lograrse con un número por debajo de las 40.000 inspecciones anuales sólo en esa Provincia<sup>85</sup>. Si tomamos las estadísticas de inspecciones anuales de la

---

<sup>83</sup> En: Enrique ESCARRÁ (1953), *op. cit.*, p. 12.

<sup>84</sup> Ver: *ibídem*.

<sup>85</sup> Ver: *ibíd.*, p. 24.

Memoria de 1951 referidas anteriormente como parámetro del volumen de actividad de la Dirección, el abismo entre la cifras es notable. Lo que terminaba sucediendo, en los hechos, era que a menudo las inspecciones se realizaban a instancias de una denuncia gremial. Así las ramas con mayor presencia sindical, se encontraban mejor vigiladas que aquellas en que la organización obrera era más endeble o aquellas plantas más pequeñas, donde en general se trabajaba en peores condiciones<sup>86</sup>. La voluntad de poner bajo control técnico la higiene y seguridad del trabajo, aunque concebida con un horizonte amplio de supervisión sobre establecimientos grandes y pequeños, urbanos y rurales, fue desafiada por aspectos tan variados como la disponibilidad de gente verdaderamente capacitada y el dinero que el Estado estaba dispuesto a invertir en ello. Quienes estuvieron a cargo de inspeccionar quedaron en el fuego cruzado de urgencias que tenían más interacción con cómo se daba el contrapunto entre el capital, el trabajo y el Estado en cada rama, en cada momento. Esto es, algo no demasiado alejado de lo que se pudo apreciar en el quinto capítulo respecto de la trama de los convenios colectivos de trabajo.

---

<sup>86</sup> Ver: *ibíd.*, p. 25.

## CAPÍTULO 7

### **Una agencia en busca del “afuera”: iniciativas culturales para el “tiempo libre” y difusión de las realizaciones de Trabajo y Previsión**

El capítulo siete cierra esta tesis sobre el proceso de jerarquización de los problemas del trabajo en el seno del Estado, con dos puntos que, de distintas maneras, conectan el quehacer de la nueva agencia laboral con el “afuera” en un doble sentido. En primer lugar, pensamos en relación con un “afuera” desde el punto de vista de la experiencia del trabajador. Para ello, hemos decidido tratar las iniciativas culturales de la STyP/MTyP para orientar el “tiempo libre”. La repartición se alza aquí buscando encuadrar las horas que los trabajadores pasaban fuera de sus lugares de trabajo y, por tanto, fuera del espacio y del ámbito inmediato donde se suponía que debían alcanzarlos sus políticas. De este modo, si en el capítulo 5 analizamos algunos aspectos de cómo se administró la relación capital-trabajo y en el 6, dimos cuenta de cómo se buscó encarar los problemas de las condiciones de higiene y seguridad dentro de los lugares de trabajo, aquí se observa una repartición ansiosa por brindar propuestas para ese mundo que estaba en el exterior de los muros de los establecimientos laborales y que, sin embargo, había que tener en cuenta si se consideraba la elevación de la calidad de vida de los trabajadores de modo integral.

En segunda instancia, hablamos de un “afuera” en términos de la relación entre la agencia estatal y el conjunto de actores sociales ante los que debía presentarse e informar las medidas y actividades que salían “a borbotones” de sus oficinas. Con esa finalidad, surgió la *Revista de Trabajo y Previsión*, concebida como vehículo de información oficial y vitrina del quehacer interno de la agencia. En este sentido, fue un vaso comunicante entre el Estado y el mundo del trabajo, que debía recurrir a ese dispositivo para conocer y atenerse a sus resoluciones. La primera parte de esta tesis se centró en los pormenores de la construcción interna de la STyP/MTyP en el seno del Estado peronista y la segunda, acercó la lente al despliegue de algunas de sus funciones. Parece una buena idea cerrar la tesis analizando la materialidad de la revista porque

permite reflexionar tanto en torno a qué imagen estaba construyendo globalmente la institución hacia “afuera”, como sobre la medida en que la propia publicación transparentaba procesos internos del Estado durante la década peronista.

Dicho esto, en la primera parte de este capítulo se reconstruyen los planes de Trabajo y Previsión para el “tiempo libre” de los trabajadores. Los años peronistas generaron redistribución del ingreso y expansión de los consumos entre la población. Algunos de sus pilares fueron el apoyo gubernamental a la sindicalización y a la negociación colectiva, una política salarial que buscaba fomentar la demanda interna y la expansión de las estructuras de previsión social. Todos planos, en efecto, en que tuvieron incidencia las políticas de la STyP/MTyP. Ello tuvo un correlato concreto en la vida cotidiana de buena parte de la población, aunque el alcance de la “democratización del bienestar” - tal la expresión acuñada por Torre y Pastoriza-, haya impactado en diferente grado según la situación previa de cada sector<sup>1</sup>. Una de las aristas más interesantes de estas transformaciones fue que la mejora en las condiciones laborales fue acompañada por un incremento en el “tiempo libre” y en el poder adquisitivo de los trabajadores.

¿Cómo se usaría ese tiempo? ¿Qué iban a hacer los trabajadores y trabajadoras cuando no estuvieran en sus puestos? El descanso, las actividades culturales, el ocio e incluso las vacaciones de los obreros fueron un terreno en que el Estado se propuso influir. Puntualmente, durante el período en que estuvo a cargo de José María Freire, la STyP presentó ambiciosos proyectos que, andando el tiempo, quedaron circunscriptos a realizaciones mucho más austeras. Vale la pena iluminarlas no tanto para acusar la distancia que finalmente se observó entre los planes y su materialización, sino porque, haciéndolo, se puede apreciar que el área en estudio creyó posible operar un movimiento de pinzas sobre la vida del trabajador, dentro y fuera de su vida laboral. En relación con ello, se abrían problemáticas como qué era conveniente que el trabajador disfrutara hacer, cómo guiar sus gustos y su mirada de sí mismo y en tal caso, con qué sentidos y móviles se incursionaba en esas zonas.

La segunda parte se dedica a estudiar la *Revista de Trabajo y Previsión*. Por su intermedio, la agencia vigorizada delineó una imagen pública, tanto en relación con otras reparticiones estatales como ante actores externos al Estado. La revista se editó

---

<sup>1</sup> Ver: Elisa PASTORIZA y Juan Carlos TORRE (2002), *op. cit.*

durante once años, desde 1944 hasta 1955 y presentó dos “épocas” (1944-1950/1953-1955), con sus particularidades. En ese lapso, la STyP fue objeto de loas y cuestionamientos cruzados, aunque una vez transformada en MTyP, ya no hubo modo de oponerse al avance del proceso de jerarquización estatal de los asuntos del trabajo. Su nombre se repitió al infinito en discursos oficiales y opositores, en diarios, en afiches. Su existencia se tomó como evidencia misma de la transformación estatal. Al mismo tiempo, se la rodeó de un halo particular que la diferenciaba de otras creaciones institucionales del período. Sin ir más lejos, la STyP terminó siendo la institución fetiche del peronismo. En la propaganda peronista, se la identificó como la “casa de los trabajadores”. No solamente marcaba “un antes y un después” tajante en la gestión estatal frente a los problemas del trabajo, sino que era la expresión de que el rol del Estado podía modificarse si había decisión política detrás. ¿Qué formato presentó la publicación, qué tipo de contenidos incluyó y a quién iba dirigida? A su vez, ¿qué puede decirnos esto sobre la STyP y el MTyP y sobre el peronismo en el poder?, son algunos de los interrogantes que organizan este apartado.

## **1. Las iniciativas culturales para el “tiempo libre” de los trabajadores durante la gestión de José María Freire (1946-1953)**

### **1.1. El “tiempo libre” en disputa**

La profundización del desarrollo capitalista significó que el hombre comenzara a diferenciar el tiempo que pasaba trabajando para otro del resto de las esferas de su vida. Conforme se logró ir ajustando y garantizando formalmente la limitación de la jornada laboral, el “tiempo libre” se transformó en objeto de disputa, aunque tempranamente e incluso durante la lucha por las ocho horas, aquí como en otros lugares del mundo, las organizaciones de izquierda se habían percatado de la necesidad de impulsar iniciativas culturales para captar ese tiempo. Muchas veces esas propuestas entraban en tensión con las preferencias y gustos de los sectores populares. A través de distintos carriles como la

organización de ateneos, centros culturales, bibliotecas populares, programas de teatro popular, picnics y publicaciones diversas, la izquierda desplegó una tarea de educación y formación cultural que consideraba condición indispensable para la constitución de los trabajadores como sujetos respetables y conscientes de sus intereses. En estas actividades, a menudo se combinaban y yuxtaponían propuestas morales, políticas y culturales. En este sentido, puede considerarse que la meta de esta construcción era generar una cultura alternativa, en tanto y en cuanto los esfuerzos se encuadraban dentro de un objetivo ulterior de transformación social<sup>2</sup>.

En el período de entreguerras, y con más razón a partir del voto de la Ley de la Jornada de ocho horas en 1929, se acentuó la preocupación por el uso del “tiempo libre”. Por entonces, la expansión de la cultura de masas generaría varias ansiedades también desde el lado opuesto del espectro ideológico. En los años treinta, se contaba un aparato de radio aproximadamente cada diez personas y había unas mil salas de cine en diferentes ciudades de la Argentina, que resultaban muy convocantes entre los sectores populares<sup>3</sup>. La vastedad de los públicos interpelados provocaba, a su vez, la aparición de empresas culturales que tendían puentes entre la radio y el cine y con otros medios, como era el caso de las columnas sobre cine en programas radiales o similar fenómeno en la prensa escrita, tal el caso del periódico *Crítica*<sup>4</sup>.

Confrontados con ese panorama, los nacionalistas y católicos argentinos se mostraron inquietos y activos. Desde publicaciones como *Criterio* o *El Pueblo* intentaron educar el

---

<sup>2</sup> Ver: Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (2003), *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 33. El Partido Socialista fue especialmente activo en este terreno. Para comienzos de la década de 1930 contaba con 56 bibliotecas populares en Buenos Aires. Ver: Ricardo GONZÁLEZ LEANDRI (2001), “La nueva identidad de los sectores populares”, en Alejandro CATTARUZZA (dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, *Nueva Historia Argentina. Tomo VII*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 222. Sobre estas temáticas, también consultar: Hernán CAMARERO (2007), *A la conquista de la clase obrera. Los comunistas y el mundo del trabajo en la Argentina (1930-1935)*, Buenos Aires, Siglo XXI, cap. 4; Mirta Zaida LOBATO (2009), *op. cit.*; Luciana ANAPIOS (2011), “Una promesa de folletos. El rol de la prensa en el movimiento anarquista en la Argentina (1890-1930)”, *A contracorriente*, vol. 8, nro. 2, pp. 1-33. Disponible en: [https://www.ncsu.edu/project/contracorriente/winter\\_11/articles/Anapios.pdf](https://www.ncsu.edu/project/contracorriente/winter_11/articles/Anapios.pdf); Javier GUIAMET (2012), “‘Por fuera de la capilla literaria’. Teatro popular en el Partido Socialista argentino en la década de 1920.” Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Guiamet-Javier.pdf> y Rodolfo PORRINI BERACOCHEA (2012), *Izquierda uruguaya y culturas obreras en el tiempo libre: Montevideo 1920-1950*, Tesis doctoral de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

<sup>3</sup> Ver: Ricardo GONZÁLEZ LEANDRI (2001), *op. cit.*, p. 234 y Matthew KARUSH (2013), *op. cit.*, p. 89.

<sup>4</sup> Ver: Sylvia SAÍTTA (1998), *Regueros de Tinta. El diario Crítica en la década de 1920*, Buenos Aires, Sudamericana.

gusto del espectador devoto, aconsejando qué tipos de películas ver, según contribuyeran o no a fortalecer la moral cristiana. Algo semejante sucedía con los comentarios que se hacían sobre los radioteatros. Los nacionalistas insistieron especialmente en la necesidad de moderar la cantidad de filmes extranjeros y bregaron por un papel más activo del Estado tanto para garantizar la producción de películas en el país como para que se ejerciera censura sobre ciertos contenidos<sup>5</sup>.

A mediados del siglo pasado, distintas fuerzas políticas habían comprendido la utilidad de encuadrar el “tiempo libre” como parte de su propia construcción, incluso por medio de una articulación realizada desde la esfera estatal<sup>6</sup>. Pero había todavía un elemento más. Por entonces, la noción de “nivel de vida” y de las dimensiones que la componían, estaba cambiando. Un signo claro de ello fue la tarea que encaró la OIT en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, cuando se vio obligada a repensar y redefinir sus propósitos y fines como entidad respecto de los que había enunciado al momento de su creación en 1919. En la XXVI<sup>o</sup> sesión de la Conferencia General de la

---

<sup>5</sup> Ver: Mariela RUBINZAL (2012), *op. cit.* pp. 216-226.

<sup>6</sup> En Europa, con la llegada al poder del fascismo y el nazismo, se había asistido a la intervención del Estado en esta esfera. Se buscaba implementar espacios de sociabilidad que fueran compatibles con la preservación de la fuerza de trabajo y que estuvieran al mismo tiempo despojados de cualquier sentido transformador en lo social. A través de la creación de la ‘Opera Nazionale del Dopolavoro’ (OND), en 1925, y del ‘Deustche Arbeits Front’ (DAF – Frente de Trabajo Alemán), en 1933, se articularon en Italia y Alemania respectivamente, planes para el esparcimiento y la recreación que pretendían exhibir una población homogénea y una participación masiva. Ambas implicaron la casi completa anulación de espacios alternativos de sociabilidad, que se consideraban amenazantes o no productivos. La OND incluyó secciones de Educación Cultural, Física y Asistencia Social y debían pagarse cuotas para poder participar de las actividades. El DAF tuvo como peculiaridad la organización del conocido ‘Kraft durch Freude’ (KDF – Fuerza para la Alegría) en el que se impulsaron las “Competiciones de las Empresas Alemanas” para fomentar la idea de la existencia de una comunidad vertical cohesiva entre patrones y obreros, al interior de cada empresa. Esto fue acompañado por la planificación de un fuerte programa de vacaciones en distintos paisajes alemanes. El salazarismo, en Portugal, y el franquismo, en España emularon algunas de estas experiencias. Desde ya que la utilización de las estructuras estatales otorgó otra dimensión y sentido a los emprendimientos, pero se han destacado también sus límites: por ejemplo, la falta de cumplimiento en el pago de las cuotas fue un problema para asegurar su financiamiento sostenido, por un lado, y por otro, es difícil escudriñar si la participación en esos espacios puede tomarse, sin más, como sinónimo de identificación política o debe, más bien, pensarse como un mecanismo que, articulado desde arriba, permitía proyectar un efecto de unidad en el sistema simbólico, segregando o invisibilizando otras expresiones. Según Silvia López Gallegos, este fue uno de los problemas para el desarrollo del Dopolavoro, y se repitió en el caso de la Obra Sindical de Educación y Descanso española. Ver: Jorge Pedro SGRAZZUTTI (2004), “La organización del ‘tiempo libre’ en dictaduras europeas y en Argentina entre 1922 y 1955”, *Revista HMIC*, n° II, disponible en: <http://seneca.uab.es/hmic> y María Silvia LÓPEZ GALLEGOS (2004), “El control del ocio en Italia y España: de la Opera Nazionale Dopolavoro a la Obra Sindical de Educación y Descanso”, *Investigaciones Históricas*, n° 24, pp. 215-236.

OIT reunida en Filadelfia en 1944, se formuló una declaración en la que se ajustaron las responsabilidades del organismo conforme a los problemas que habría de enfrentar en la posguerra. La OIT manifestaba su obligación de secundar la articulación de varios tipos de programas en los diferentes países miembros. Entre los objetivos que – se estipulaba – debían perseguir éstos, se encontraba la necesidad de trabajar por la elevación del “nivel de vida” de los trabajadores. Esa categoría incluía un mejoramiento en los medios de recreación y cultura de los trabajadores<sup>7</sup>.

De modo que la concepción de que el problema de las condiciones de trabajo se desplegaba tanto dentro como fuera del espacio y del horario laboral ya estaba extendida y apuntada en el horizonte internacional. La visión más restringida que contemplaba puntualmente la protección de los trabajadores frente a ciertas enfermedades y accidentes u otro tipo de riesgos, había sido superada por una consideración de las condiciones laborales en función de un amplio marco en que pesaban la política salarial, la duración de la jornada laboral, la seguridad en el lugar de trabajo y las condiciones de vida en general, comprendida la elevación cultural<sup>8</sup>.

En 1941, Carlos Desmarás, quien -según fue indicado- sería poco después colaborador de la STyP, publicaba un estudio sobre la organización del “tiempo libre” y las vacaciones de los trabajadores y llegaba a la conclusión de que la Argentina carecía de un plan orgánico en ese terreno porque la reducción de la jornada laboral y el descanso remunerado, todavía no se hallaban garantizadas en el país. No se trataba de un problema de falta absoluta de legislación. Había instrumentos útiles como la Ley n° 11.544 de jornada de ocho horas o la Ley n° 11.729, modificatoria del Código de Comercio, que entre otras cosas, fijaba las vacaciones pagas. El problema residía más bien en la resistencia patronal a cumplir las leyes, en los cruces interpretativos de los jueces a la hora de sentar jurisprudencia sobre su aplicación y en la falta de un eficiente contralor estatal, que se agravaba en casos como los del trabajo a domicilio o el servicio doméstico. Desmarás remarcaba que estas particularidades estriaban la experiencia de los trabajadores, creando categorías privilegiadas en su seno, cuando la hora señalaba la

---

<sup>7</sup> Ver: “Declaración aprobada por la Organización Internacional del Trabajo”, *Clínica del Trabajo*, Año IV (1944), n° 14 (jul-ago), pp. 31-32.

<sup>8</sup> Ver: “La Organización Internacional del Trabajo desde el fin de la guerra”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 47 (1953), n° 2, pp. 129-181.

necesidad de universalizar esos derechos de manera efectiva para todos. De esa manera, el Estado podría avanzar más firmemente sobre ese terreno, sembrado hasta entonces de iniciativas dispersas de asociaciones patronales y obreras para la creación de centros de descanso en distintos lugares, que a veces podían contar con algún respaldo financiero de los gobiernos municipales, provinciales o del nacional. No creía, sin embargo, que estos menesteres debieran ser monopolizados por el Estado. Pensaba en un sistema de oficinas públicas a lo largo y a lo ancho del territorio que funcionaran informando a los obreros sobre descuentos y oportunidades para vacacionar y recrearse y en un mecanismo de financiamiento estatal para sostener los emprendimientos sindicales<sup>9</sup>.

Llegado el momento, el peronismo tuvo un claro registro de la importancia que tenía el tiempo del no-trabajo para las personas, así como de la necesidad de formular políticas de distinto tipo con ese foco, siendo la cultura uno de los haces involucrados. Aún sin pretender “patear el tablero” en el sentido de plantear una cultura alternativa, el peronismo intervino en el campo cultural. Los estudios que se están llevando adelante para lograr un conocimiento más acabado sobre el funcionamiento del Estado peronista han realizado aportes sobre estos tópicos, a menudo desmontando visiones largamente arraigadas y muchas veces reproducidas con poco reexamen. Así, mientras que durante un largo tiempo se consideró que el peronismo mantuvo una suerte de “relación imposible” con la cultura o bien se concibió su incidencia en ella solamente en términos de generación de mecanismos de consenso ideológico o unanimidad, la historiografía viene dedicando numerosos esfuerzos para repensar esas nociones mediante el estudio sistemático de distintos aspectos de su gestión cultural. En efecto, el Estado peronista tuvo a la cultura en su agenda ya que esta podía colaborar en una doble tarea de cohesión y control social. La importancia de ese punto también era tributaria del advenimiento de la “era de las masas” y de la necesidad de involucrar a la esfera estatal

---

<sup>9</sup> Desmarás realiza un relevamiento de los centros vacacionales y recreativos más importantes existentes a principios de los años 40 y de los servicios y ventajas que ofrecían. Los más destacados eran la colonia de vacaciones para Empleados Nacionales, la de Hijos de Sub-oficiales, la del Círculo de Prensa, la colonia para niños dirigida por la Compañía Argentina de Electricidad y el Hogar de Vacaciones de la Unión de Obreros Municipales. Sindicatos de la envergadura de la Unión Ferroviaria, La Fraternidad y la Unión Tranviarios recién comenzaban las gestiones para construir complejos para sus afiliados. Ver: Carlos R. DESMARÁS (1941), *Tiempo libre de los trabajadores. Vacaciones y Centros de Descanso*, Buenos Aires, Editorial Jurídica Argentina.

en la administración de este fenómeno mediante la intervención y promoción de ciertas actividades<sup>10</sup>.

Puntualmente, los trabajos de Flavia Fiorucci reconstruyen las políticas diseñadas desde las agencias estatales del área de cultura. Según esta autora, hasta 1950 el gobierno peronista se mostró muy activo en estas cuestiones, llegando a impulsar la creación de una Subsecretaría de Cultura en el seno del Ministerio de Educación. Fiorucci también establece una distinción útil entre aquellas políticas dirigidas hacia los productores de cultura y las que fueron concebidas para redistribuir los consumos culturales, pensando en ampliar y federalizar el acceso a la cultura. La historiadora considera que pese a la presencia de algunos elementos folklóricos y populares en las empresas alentadas por el peronismo, éste no presentó nada parecido a una visión romántica en que el pueblo funcionara como depositario de una cultura “auténtica” o en que se planteara una dicotomía a partir de la cual reflotar una cultura “desde abajo” en confrontación con una “cultura letrada”. Más bien al contrario, la idea de extender el acceso a la cultura a la mayoría de la población estuvo construida sobre la noción liberal de que existe un centro que la irradia, asociado a la ciudad, y de que es responsabilidad

---

<sup>10</sup> La bibliografía sobre empresas culturales de distinto tipo y la participación del Estado en el ámbito cultural durante el peronismo es amplia y comprende temas como la relación con los medios de comunicación y entretenimiento; la conformación de un ‘star system’ peronista; los circuitos de producción y consumo de revistas políticas y culturales; la relación con los intelectuales; la configuración de una política de difusión de medidas y propaganda gubernamental; la promoción de actividades artísticas, entre otros aspectos en constante expansión. Consultar por ejemplo: Roberto SURRA (2003), *Peronismo y cultura*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor; Julio César MELÓN PIRRO y María Liliana DA ORDEN (comps.) (2007), *Prensa y peronismo. Discurso, prácticas, empresas, 1943-1958*, Rosario, Prohistoria Ediciones; Marcela GENÉ (2008), *op. cit.*; Clara KRIGER (2009), *Cine y peronismo. El Estado en escena*, Buenos Aires, Siglo XXI; Claudio PANELLA y Guillermo KORN (comps.) (2010), *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955) vol. I*, La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación UNLP y Id. (2015) *Ideas y debates... vol. II*, La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación; Mirta VARELA (2012), “Peronismo y medios: control político, industria nacional y gusto popular”, disponible en: <http://www.rehime.com.ar/escritos/documentos/idexalfa/v/varela/Mirta%20Varela%20-%20Peronismo%20y%20medios.pdf>; Yanina LEONARDI (2012), “Experiencias artístico-educativas para los obreros durante el primer peronismo”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Cuestiones del tiempo presente. Puesto en línea el 11 de julio 2012 URL: <http://nuevomundo.revues.org/63699> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.63699; Matthew KARUSH (2013), *op. cit.*; Claudio PANELLA y Ranaan REIN (comps.) (2013), *Cultura para todos: El Suplemento Cultural de La Prensa Cegetista (1951-1955)*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional y Hernán COMASTRI (2015), *La política científica en el primer peronismo: discursos e imaginarios sociales (1946-1955)*, Tesis doctoral inédita – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

del Estado arbitrar los medios para la elevación del “soberano”. En una sintonía parecida, Torre y Pastoriza también han considerado que el peronismo no pretendió forjar una cultura alternativa y que, en realidad, los cambios que auspició ayudaron a extender hacia otros sectores sociales pautas y consumos culturales que pertenecían a las clases medias<sup>11</sup>.

No sorprende, entonces, que el área de Trabajo y Previsión haya prestado atención también al “tiempo libre” y la cultura, revelando que para las agencias encargadas de los asuntos del trabajo del Estado peronista, la vida dentro y fuera de él podía ser concebida como cara y ceca de la misma moneda. Aquí abordaremos algunas dimensiones de los proyectos y actividades que se diseñaron en el ámbito de la STyP/MTyP. Si bien este espacio se usó para reforzar la identificación política con el oficialismo, no es menos cierto que la elevación cultural se veía como una dimensión complementaria de la mejora de las condiciones laborales. En primer lugar, rastreamos las diferentes reparticiones que se ocuparon del “tiempo libre” y de la gestión cultural dentro del organigrama de la STyP/MTyP y los planes que se hicieron inicialmente para proyectarlas. Luego, recurrimos a una serie de testimonios de José María Freire, titular de la cartera entre 1946 y 1953, para recuperar información ausente en las fuentes estatales. A través de ellos, podemos reconstruir, al menos parcialmente, qué parte de esos planes pudo hacerse efectiva y reponer otro tipo de datos sobre estas propuestas culturales, como los móviles que enarbolaban y el tipo de contenidos que fomentaban.

## **1.2. La División Descanso y la Dirección General de Educación Física y Cultura Popular: altas expectativas, realizaciones austeras**

Al momento de presentar el Primer Plan Quinquenal en el Congreso de la Nación, Juan Domingo Perón se manifestaba en estos términos respecto de la labor realizada hasta el momento por la STyP frente a los problemas del trabajo:

---

<sup>11</sup> Ver: Flavia FIORUCCI (2011), *op. cit.* y Elisa PASTORIZA y Juan Carlos TORRE (2002), *op. cit.*

Establecimos (...) como principio fundamental, que al hombre de trabajo se le puede exigir el esfuerzo y el trabajo, pero no la salud. Combatimos lugares insalubres de trabajo, y obligamos a dar a los trabajadores el descanso para su reparación diaria, hebdomadaria y anual. (...) Y como no sólo de pan vive el hombre, hemos trabajado también por afirmar tres principios éticos fundamentales, que son la armazón moral de la conciencia social del país: elevar la cultura social de las masas trabajadoras, dignificar el trabajo y humanizar el capital...<sup>12</sup>

Quedaba claro que el descanso y el “tiempo libre” eran parte de la tarea de organización del trabajo que buscaba implementar el gobierno electo en 1946. La STyP tuvo actuación en estos frentes y los incorporó lentamente a su armado institucional, que comenzó a reestructurarse en enero de 1946. Se creó por entonces una División Descanso en la órbita de la Dirección General de Previsión Social, que para 1947 todavía se encontraba en proceso de organización y con sus proyectos de reglamentación y estructuración interna en estudio. Entre los fines de la repartición se enunciaba el de “solucionar el problema que comúnmente se conoce como ‘aprovechamiento del tiempo libre del trabajador’, en una forma racional y científica.”<sup>13</sup> Se pretendía para ello coordinar iniciativas privadas y públicas en pos de que los trabajadores y sus familias pudieran utilizar sus momentos de ocio para lograr su elevación espiritual y cultural, contemplándose incluso la organización de actividades de recreación física.

La División Descanso concebía el despliegue incipiente de sus funciones conforme a una cuidadosa clasificación de distintos tipos de descanso del trabajador. Así, se pensaba que a cada tipo de descanso correspondía un cierto conjunto de actividades adecuadas. En base a eso, la repartición proyectaba varias líneas de intervención futura, aún cuando todavía no contaba con un peso claro dentro de la STyP. Para el “descanso diario” se enunciaba la necesidad de un trabajo coordinado con las fábricas, en las que se impulsaría la creación de Secciones y Centros de Recreación Popular, que los trabajadores deberían encargarse de dirigir y organizar. Estos espacios ofrecerían el

---

<sup>12</sup> En: *Plan de Gobierno 1947-1951*, Presidencia de la Nación Argentina, Secretaría Técnica, s/p.

<sup>13</sup> En: *Secretaría de Trabajo y Previsión. Memoria Año 1947*, p. 203.

entorno adecuado para la distracción del trabajador y su familia luego de la jornada laboral.

En el caso del “descanso semanal”, se planeaba crear Centros de Fin de Semana en las inmediaciones de la ciudad. Era clave que estuvieran en sitios de fácil acceso. Una curiosidad es que para estos se preveía, además de la realización de actividades recreativas, la posibilidad de que fueran “escuelas de aprendizaje sobre la forma de comportarse y aprovechar las vacaciones anuales, ya que a través de su organización interna se busca el principio de la vacación, con sus ‘comidas’, sus ‘noches’, sus ‘siestas’ y sus ‘recreaciones’ especiales”.<sup>14</sup> También se proyectaba la realización de excursiones a lugares históricos y visitas a exposiciones y museos de diversa índole.

La STyP pretendía, entonces, usar los fines de semana para enseñar al trabajador cuál era el mejor modo de aprovechar sus vacaciones anuales para entretenerse, pero también para que no malgastara energías y pudiera retornar a sus labores verdaderamente descansado. Esto empalmaba con el tercer ámbito en que la División quería desplegar su influencia: el “descanso anual”, enmarcado ya desde 1945 en el Decreto n° 1.740 de vacaciones pagas y ratificado por el debate de la Ley n° 12.921, en 1946. La dependencia esperaba desarrollar un ambicioso plan de turismo social con campamentos, colonias de vacaciones y hosterías en distintos paisajes naturales, que resultaran económicamente accesibles, aún para las familias de menores ingresos. La STyP pretendía, por este medio, asociar la conquista de un nuevo derecho, como eran las vacaciones, con una noción de responsabilidad que las ataba directamente al rol cumplido por el trabajador en la economía nacional.

A través de esta División, la STyP daba indicios de que, en el futuro, ansiaba afirmar el control de esta esfera. En su *Memoria de 1947* anunciaba la elaboración de un proyecto de ley para el año 1948, que aspiraba a dar una “organización definitiva al descanso de los trabajadores” a través del manejo de “la dirección, organización, inspección y contralor del buen aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores en todo el país.”<sup>15</sup> Sin embargo, en las pocas *Memorias* institucionales posteriores que se conservan, la susodicha ley no aparece referida en ningún momento y la División

---

<sup>14</sup> Ver: *ibídem*, p. 204.

<sup>15</sup> En: *ibíd.*, p. 205.

Descanso se desvanece. Tampoco se encuentran indicios de una labor exhaustiva de la Secretaría o del Ministerio en turismo social, excepto por la creación de una colonia de vacaciones para su personal, recién en el año 1949<sup>16</sup>. Estas iniciativas se congelaron ante el imparable avance de la FEP en el rubro y ante los primeros pasos dados por los sindicatos para la compra de terrenos y edificios donde instalar sus propios hoteles y hosterías en algunos de los principales puntos turísticos del país. Sobre todo en la costa bonaerense y Córdoba<sup>17</sup>.

Las siguientes noticias que tenemos dan cuenta de reorganizaciones sucesivas en torno a las reparticiones que lidiaban con el uso del “tiempo libre” y afines. Por la Resolución n° 341 de 1948, la División Descanso pasó a depender de la Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, núcleo clave del organigrama, en cuyo interior se había creado hacía unos meses la Dirección de Educación Física<sup>18</sup>. En 1949, ésta última se transformó en Dirección General de Educación Física y Cultura Popular, diluyéndose del todo cualquier alusión a la División Descanso<sup>19</sup>. Para entonces, los ambiciosos propósitos expuestos años atrás parecían atenuados: el plan de turismo social y de enfoque integral del descanso y del “tiempo libre” dio paso a la organización de actividades más acotadas. Esto sucedía, paradójicamente, al mismo tiempo que se gestaba una Dirección General encargada de esas tareas, o sea, una sección de mayor jerarquía. Al momento de hacerse el *racconto* de la gestión del MTyP de 1951, el lugar concedido a Educación Física y Cultura Popular fue mínimo y se limitó a mencionar, sin mayores detalles, que se había atendido al perfeccionamiento cultural de los trabajadores mediante la realización de conferencias, conciertos, exposiciones de arte

---

<sup>16</sup> No hemos podido determinar exactamente cuándo se crea la Colonia de Vacaciones para el personal del MTyP, que funcionaba en La Falda, Córdoba, pero la resolución que aprueba su Reglamento Provisorio es de noviembre de 1949. Ver: *Revista de Trabajo y Previsión*, Año VI (1949), nros. 21/22/23/24, enero a diciembre, pp. 567-570.

<sup>17</sup> Según Elisa Pastoriza, la difusión del turismo social tuvo antecedentes en los años treinta en el llamado ‘turismo económico’ y durante el peronismo, tuvo tres pilares: las colonias y hoteles de la FEP; los convenios de la FEP con instalaciones provinciales y con privados para albergar contingentes y la hotelería obrera. Esta última se desarrolló más a fondo en las décadas subsiguientes. Ver: Elisa PASTORIZA (2008), “Estado, gremios y hoteles. Mar del Plata y el peronismo”, *Estudios Sociales*, n° 34 (primer semestre). Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/pastoriza.pdf>, pp. 15-16.

<sup>18</sup> Ver: Resolución n° 135 y 341/48, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año V (1948), nros. 17-18-19-20, enero a diciembre, pp. 493 y 507.

<sup>19</sup> Ver: Resolución n° 214/49, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año VI (1949), nros. 21/22/23/24, enero a diciembre, p. 549.

para obreros y empleados, que contaron con la presencia de importantes personalidades<sup>20</sup>.

En el Segundo Plan Quinquenal, entre los objetivos asignados a Trabajo y Previsión, no había ninguno que remitiera especialmente a estos temas. No obstante, esto no quiere decir que se hubieran abandonado sin más. En 1953, en la *Revista de Trabajo y Previsión* se destacaban las reuniones culturales impulsadas por la Dirección General de Educación Física y Cultura Popular. Se sostenía allí que estaban pensadas principalmente para enaltecer espiritual, moral y físicamente al trabajador, facilitándole carriles para aprovechar mejor sus horas libres. Se decía también que anhelaban lograr el “despertar estético de la masa trabajadora” mediante el fomento de actividades vocacionales. Se trataba de alentar “a viejos y jóvenes trabajadores que sienten la voz interior de su espíritu y quieren traducirla en una expresión artística” para que tomaran parte en estas iniciativas del MTyP<sup>21</sup>.

En este sentido, el Ministerio ponía a disposición de los obreros una serie de recursos que buscaban fomentar la generación de productos culturales, pasibles de ser consumidos y difundidos por ellos mismos. En general las propuestas repetían este esquema, promoviendo a esta suerte de artistas del pueblo para el pueblo. La Dirección organizaba exposiciones, recitales de música nativa y clásica y distintos concursos, como el Certamen Literario Popular para Obreros y Empleados o el Concurso de Dibujos y Pinturas inspirados en el libro *La Razón de mi vida*, aunque también coordinaba eventos deportivos. Algunos de ellos lograban una interesante convocatoria<sup>22</sup>. Por ese entonces, además, se lanzó un llamado para formar un grupo de Teatro Vocacional de obreros y empleados del Ministerio, tal vez emulando experiencias como la del Teatro Obrero Argentino de la Confederación General del Trabajo que venía funcionando desde 1948<sup>23</sup>.

Era difícil que un objeto de preocupación tan amplio como la elevación del “nivel de vida” del trabajador a partir de la consideración de su “tiempo libre”, que entrecruzaba

---

<sup>20</sup> Ver: *Memoria del Ministerio de Trabajo y Previsión - Año 1951*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del MTyP, p. 22.

<sup>21</sup> Ver: “Educación Física y Cultura Popular. El arte y la cultura al servicio del pueblo”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año 1 (1953), n° 1, febrero, pp. 135-136.

<sup>22</sup> Para el Primer Certamen Literario Popular para Obreros y Empleados, se mencionaba la participación de dos mil ciento trece concursantes. Ver: *ibídem*.

<sup>23</sup> Ver: Yanina LEONARDI (2012), *op. cit.*

aspectos ligados a la cultura, el ocio, la salud, el consumo, las vacaciones, pudiera ser diagramado en el seno de una sección menor como empezó siendo la División Descanso. En lugar de acrecentarla y otorgarle los recursos necesarios dentro de la STyP, esos ampulosos planes iniciales se realizaron mediante otros canales, como la FEP, y dando rienda suelta a los sindicatos para que incursionaran. De allí en más, se dieron algunos vaivenes administrativos e institucionales que se resumen en la aparición de una Dirección General de Educación Física y Cultura Popular en 1949. La sección en cuestión se limitó a la organización de actividades recreativas y culturales más austeras, sobre cuyas características se explaya el próximo apartado.

### **1.3. Actividades culturales para los trabajadores bajo la gestión Freire**

Además de las dimensiones institucionales y contextuales contempladas más arriba, la insistencia en que la STyP y el MTyP tuvieran un cierto despliegue cultural estuvo muy ligada a la presencia de José María Freire al frente de la cartera. De hecho, tras la asunción de Alejandro Giavarini en 1953, se pierde totalmente el rastro de este tipo de iniciativas. Pero para Freire, la educación y la formación cultural eran siempre foco de interés. Tenía la costumbre de narrar anécdotas de sus años de escuela nocturna y de la pelea por vencer la tartamudez que lo acompañó durante su infancia. Intentando generar identificación con su auditorio, a menudo hablaba sobre su afición temprana a la escritura y sobre cómo lo había ayudado a depurar su expresión oral. Establecía vínculos directos entre su capacidad de ejercitación permanente y el hecho de haber llegado, más tarde, a dirigir el periódico de su gremio. El mensaje de Freire era que si había sido posible para él formarse en condiciones mucho más adversas que las actuales, ahora era directamente un deber del trabajador peronista seguir esa senda: “Hay que estudiar, muchachos y muchachas, aunque no lleguen a recibirse de doctores...”<sup>24</sup> Parecía latir en esa prédica algo de su viejo socialismo. El peronismo no sólo absorbió a una parte de las huestes socialistas, sino que también tomó prácticas

---

<sup>24</sup> En: José María FREIRE (1950), *Arte y Trabajo... op. cit.*, p. 6.

culturales caras a otras identidades políticas, extendiéndolas e inscribiéndolas en un encuadramiento que contaba con los resortes estatales.

Ante las lagunas existentes en la documentación, algunos testimonios del paso de Freire por distintos tipos de actos culturales sirven para completar el panorama de estas intervenciones ministeriales. El funcionario aparece encabezando, de modo recurrente, exposiciones y certámenes de distinta clase así como eventos en sindicatos. Conforme la institución en sí deja de pronunciarse con profusión sobre estas temáticas, su voz ayuda a cubrir esos intersticios, pero sobre todo, aporta mayor información sobre la concepción e intención con que la STyP y el MTyP auspiciaban esas veladas. También permite vislumbrar ciertos datos sobre el tipo de eventos, los contenidos culturales divulgados y la relación del gobierno con algunos artistas. Un punto de partida interesante es que Freire estuvo detrás de la creación de un Salón de Arte en el edificio de la antigua STyP. El espacio podía ser utilizado gratuitamente para exponer pinturas y dibujos de los trabajadores, celebrar actos con números musicales, hacer entregas de premios de concursos literarios y plásticos, etc. Contar con ese lugar permitía a los trabajadores mostrar lo que ellos mismos habían producido y asistir como público a disfrutar de lo hecho por sus pares<sup>25</sup>.

Había allí una necesidad de exhibir públicamente el desarrollo de numerosas actividades culturales por fuera del horario laboral de cualquier obrero. La idea de que el arte, en sus diferentes expresiones, podía y debía ser compatible con el trabajo, entraba al mismo tiempo a jugar un contrapunto con una visión del campo artístico profesional como algo superficial, replegado sobre sí mismo y ajeno al pueblo. En las publicaciones de divulgación peronista no era extraño leer pasajes como el que figura a continuación, en que un columnista de *Mundo Peronista* con nombre de fantasía, Pacífico Pérez, ajusta cuentas con artistas e intelectuales:

Me di cuenta (...) de la existencia de una fauna especial de intelectuales y de artistas que trabajaban, y todavía trabajan, para su propia vanidad.

Dicen que aman al pueblo y se la pasan escribiendo novelas de tipo francés y pintando botellas vacías, canastas de fruta y haciendo geometría paranoica. Ni

---

<sup>25</sup> Ver: José María FREIRE (1950), “En el Tercer Acto Cultural efectuado en el ‘Salón de Arte’ (3/05/1949)”, en Id., *Nuevos vientos en la política social... op. cit.*, pp. 3-5.

ellos se entienden ni los entiende nadie. Y menos el Pueblo, porque el Pueblo no entiende si no se le habla claro y al corazón, (...) estos “patrones del arte” se premian siempre entre ellos, se acarician y se abrazan elogiándose mutuamente, y esto me parece que no está bien.<sup>26</sup>

Desde el discurso cultural peronista, a algunos artistas se les objetaba, sobre todo, su desconexión con los gustos populares. Esto sucedía en particular para el caso de las artes visuales, en las que -como ha señalado Andrea Giunta- las temáticas preferidas por el peronismo eran las que incluían representaciones realistas ya que resultaban más fácilmente asimilables para aquellos nuevos sectores a los que se buscaba conectar con el arte<sup>27</sup>. El tipo de obras que se alentaban y se hacían circular en el circuito que impulsaba la STyP/MTyP parecía seguir esos cánones: retratos de ancianos, niños y mujeres; naturalezas muertas; escenas de la vida cotidiana<sup>28</sup>.

No había nada, sin embargo, que permitiera suponer que el accionar de esta agencia pretendía (o podía siquiera) anular el campo artístico. Aunque su propuesta se nutría -en parte- de esa oposición, corría por otra senda al situar como protagonistas de las jornadas culturales a actores bien distintos: los trabajadores. Con todo, sus producciones artísticas parecían tener una calidad desigual y se tornaba dificultoso pasarlo por alto. En julio de 1950, Freire acompañó la organización de la Exposición de Cuadros del Sindicato de la Construcción y en ocasión de su inauguración, comentaba: “Observando los cuadros de esta muestra encontraremos lógicamente deficiencias técnicas, pero no olvidemos que se trata de expresiones de auténticos trabajadores de la construcción y que el espíritu del ejecutante y del modelo está en todos ellos.”<sup>29</sup> Era preciso recordar, entonces, que el valor de las obras residía en ser objetivación de la subjetividad de sus

---

<sup>26</sup> En: “Que resuelva el Pueblo”, *Mundo Peronista*, Año II, n° 34 (dic. 1952), p. 8.

<sup>27</sup> La STyP/MTyP, a su vez, intervenía en el campo artístico profesional mediante la entrega de premios a la composición que mejor exaltara el trabajo. Era parte de la política de ‘premios ministeriales’ implementada por el peronismo para reforzar la producción realista frente a la abstracción dentro del mundo de las artes visuales, sin recurrir directamente a la censura. Ver: Andrea GIUNTA (1999), “Las batallas de la vanguardia entre el peronismo y el desarrollismo”, en José Emilio BURUCÚA (dir.), *Nueva Historia Argentina. Arte, sociedad y política, Vol. 2*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 57-117.

<sup>28</sup> Ver: José María FREIRE (1951), “En la inauguración de la Exposición de Cuadros del Sindicato de la Construcción (20/07/1950)”, en Id., *Por los caminos del justicialismo. Aporte a la Doctrina Peronista*, Buenos Aires, s/e, pp. 141-145.

<sup>29</sup> En: *ibídem*, p. 141.

ejecutantes, más allá del resultado alcanzado. Ese proceso no era del todo libre, sin embargo, visto las preferencias de estilo estimuladas desde el gobierno.

Y aunque se creyera estar en plena sintonía con “lo popular”, al público no le bastaba que las obras fueran producidas por trabajadores para consagrar con su presencia ese tipo de iniciativas: las muestras estaban lejos de ser un éxito de concurrencia. Es muy difícil encontrar noticias sobre ellas en la prensa periódica, lo cual puede considerarse un indicio de su poca repercusión. El propio Freire daba otra pista en esa dirección, cuando en la apertura de la Exposición Artística de Obreros, en agosto de 1949, decía: “No debe preocuparnos que una exposición de esta índole no se vea muy concurrida. Muchas veces el éxito de una muestra se debe más que nada a la aureola asignada al artista expositor.”<sup>30</sup> Es así que, en su lugar, se buscaba instaurar otro tipo de legitimidad y valor a estas actividades, ligándolas con un proceso mayor de dignificación del trabajo. En la segunda Exposición de Pintura y Escultura de Obreros, en marzo de 1950, Freire decía:

La costumbre de los bohemios del novecientos, de producir obras en una mesa de café, sin trabajar, era linda para esos tiempos; (...). Hoy, el espíritu creador se manifiesta de día en el trabajo diario y luego de la jornada el trabajador plasma (...) sus inquietudes espirituales.<sup>31</sup>

A este respecto, el Ministro no dejaba de resaltar que la prosperidad traída por el peronismo era la condición última que permitía que el trabajador pudiera dedicarse a empresas como esas: “El standard de vida de la población del país se ha elevado (...). Hay trabajo para todos los que desean trabajar y además hay tiempo para instruirse y para satisfacer ciertas necesidades espirituales.”<sup>32</sup>

Algunos meses después, en Agosto de 1950, la Asociación Obrera Textil inauguró una Peña a la que bautizó, sugestivamente, con el nombre de “José María Freire”<sup>33</sup>. Allí se

---

<sup>30</sup> En: José María FREIRE (1950), “En el Acto inaugural de la Exposición Artística de Obreros 11/08/1949), en Id., *Nuevos vientos en la política social... op. cit.*, p. 27.

<sup>31</sup> En: José María FREIRE (1951), “En la inauguración de la Exposición de Pintura y Escultura 9/03/1950)”, en Id., *Por los caminos del justicialismo... op. cit.*, p. 27

<sup>32</sup> En: José María FREIRE (1950), *Arte y Trabajo... op. cit.*, p. 9.

<sup>33</sup> No fue el único homenaje de este tipo que recibió el funcionario. En noviembre de ese mismo año, el Sindicato Único de Encargados y Ayudantes de Casas de Renta, creó una escuela de capacitación a la que

buscaba, principalmente, alentar la formación de grupos de teatro vocacional. El Ministro expresaba respecto del sentido de las actividades que habrían de sostenerse allí:

Esta peña será la escuela donde aprenderán todos los compañeros que tengan inquietudes espirituales. Algunos tendrán oportunidad de satisfacer aquí sus nobles vocaciones, y ¡quién sabe!, muchos de ellos podrán manifestar aquí aptitudes que no adivinaban siquiera. (...) servirá también para estrechar los lazos de unión entre todos los compañeros. Aquí se conocerán más y mejor. Aquí se ejercitarán culturalmente y adquirirán mayor preparación y cuando intervengan en una asamblea, habrán adquirido mayores conocimientos para poder expresarse con más exactitud. Aquí los compañeros se harán más humanos y sensibles. Aquí se unirán espiritualmente.<sup>34</sup>

Realizar actividades vinculadas con el teatro, la literatura, la plástica, el ejercicio retórico, etc. no sólo era un modo productivo de utilizar el “tiempo libre” sino de mejorar las capacidades del propio obrero como persona y como trabajador, colaborando con su formación integral y permitiéndole desarrollar aptitudes útiles no sólo para sí mismo sino para su participación colectiva. Servía, además, como una instancia privilegiada de sociabilidad.

Por otra parte, la articulación de estas propuestas era una labor de la que no podían responsabilizarse las agencias oficiales solamente, de modo que había una prédica constante para que los sindicatos hicieran su parte, como incluso se había estipulado en los planes iniciales de la División Descanso:

...les pedimos a los sindicatos obreros que hagan las peñas, estos teatros donde se sienta, se vea y se aplauda al compañero que tiene vocación y que los deleita. Que se hagan conferencias con hombres más preparados que el que habla, para disertar sobre medicina social, sobre literatura, etc.; pero que sea, más que literato o médico, un pedagogo; más que predicador, ejemplarizador, para que

---

nombró ‘José María Freire’ en honor al ‘ministro obrero’. Ver: “Fue inaugurada la Escuela Sindical”, *El Vocero*, Año IX (1950), n° 67, noviembre, p. 7.

<sup>34</sup> En: José María FREIRE (1950), *Arte y Trabajo... op. cit.* p. 7.

vayamos elevando nuestra cultura general porque los hombres de trabajo tenemos derecho a deleitarnos con el arte, no solamente en el escenario sino también aprendiendo a hablar bien, a escribir en nuestro periódico;...

La política estaba por supuesto presente en estas actividades, en general, a través del tipo de contenidos propuestos o promovidos. Pero a veces se hacía presente de formas más directas, dada la centralidad que fueron cobrando los móviles políticos al reforzarse las vías de adoctrinamiento sobre el final del primer mandato de Perón. Por ejemplo, en 1951 se llevó a cabo el Concurso Literario del Ministerio de Trabajo y Previsión. Los temas sobre los que se invitaba a escribir a los trabajadores estaban directamente vinculados con el movimiento peronista, a saber: la vida de San Martín, el justicialismo social de Perón, los Derechos de la Ancianidad y los Derechos del Trabajador. Freire había pedido explícitamente que los autores abandonaran los temas foráneos, no conectados con los problemas nacionales. Para la ocasión se crearon tres premios monetarios con el nombre de los máximos referentes del movimiento, secundados por el del titular de la dependencia: el “Juan Perón” y “Eva Perón”, de mil pesos, y el “José María Freire”, de quinientos pesos<sup>36</sup>. No tenemos datos sobre quiénes fueron los ganadores, aunque no era lo más importante. El *leitmotiv* era demostrar que en la Argentina se estaba realizando la cultura del pueblo gracias al peronismo y que los trabajadores podían “hacer cosas bellas”, pese a las acusaciones de incultura lanzadas por algunos sectores de la oposición<sup>37</sup>.

Estos proyectos se encontraban en un cruce entre propósitos educativos, recreativos, económicos y políticos. Subyacía tanto una valorización de las actividades culturales como experiencia que se vivía individualmente y que ayudaba a desarrollar nuevas capacidades, como la convicción de que colaboraban en proteger al trabajo como función social y colectiva al proveer a los trabajadores de formas de entretenimiento no incompatibles con el cuidado de su salud y energía. Las iniciativas también se

---

<sup>35</sup> En: *ibídem*, p. 8.

<sup>36</sup> En: José María FREIRE (1951), “En la inauguración de la Exposición de Cuadros del Sindicato de la Construcción (20/07/1950)”... *op. cit.*, p. 144.

<sup>37</sup> En: José María FREIRE (1952), “En oportunidad de la entrega de premios del Primer Certamen Literario Popular para Obreros y Empleados (1º/06/1951)”, en Id. *El por qué del justicialismo en la nueva estructura argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Previsión, pp. 89-94.

impulsaban con la intención de poner a rodar la cultura entre sectores sociales menos privilegiados, en andas de la idea de que otrora había sido monopolio de los sectores más acomodados. En este sentido, el objetivo de abrir nuevos caminos para su democratización era otro costado importante de estas actividades.

Había cierto aire de familia con lo que anteriormente habían sido las iniciativas culturales provenientes de fuerzas de izquierda y conservadoras, sobre todo en cuanto al formato de las actividades, aunque ciertamente el hecho de estar articuladas desde una agencia estatal y encuadradas en los esquemas ideológicos del partido gobernante, marca una diferencia neta. Sin embargo, el peronismo se apoyó también en los sindicatos para acometer estas tareas, a los que alentaba a generar sus propias actividades, escuelas de formación, grupos vocacionales, etc.<sup>38</sup> y, si bien la relación con la oposición fue conflictiva, no hubo una liquidación de las organizaciones preexistentes sino más bien un avance sobre ellas, apoyado en el despliegue de los recursos estatales<sup>39</sup>. Además la respuesta de los obreros fue dispar. Al margen de que no hay por qué suponer que los trabajadores fueran a aceptar pasivamente sugerencias sobre qué hacer con su “tiempo libre”, los planes de Trabajo y Previsión no eran necesariamente incompatibles con discursos que frecuentemente subrayaban el valor de la expansión del consumo obrero y de la participación en formas de entretenimiento como los paseos, las salidas al cine y las cenas en restaurantes, que estaban lejos de estar administradas “desde arriba”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> A partir de 1950, la CGT tuvo su Departamento de Cultura, que aspiraba a incursionar en el aliento a las artes plásticas, los deportes y el ya mencionado Teatro Obrero, entre otras esferas, a través de la acción de comisiones especiales. También se había formado un coro de la central obrera. Ver: “Ha quedado estructurado el Departamento de Cultura”, *Periódico de la CGT*, 11 de agosto de 1950, p. 19. La organización de actividades culturales en sindicatos figuraba en el Objetivo Especial V. E. 8. del Segundo Plan Quinquenal.

<sup>39</sup> A menudo se piensa linealmente en la comparación con los casos del fascismo italiano y del nazismo en Alemania, en que los programas que buscaron organizar centralizadamente el ‘tiempo libre’ implicaron un avance previo sobre las asociaciones y partidos de izquierda, que llegó a incluir requisa y transferencia de propiedades a delegaciones estatales. Ver: Jorge Pedro SGRAZZUTTI (2004), *op. cit.*

<sup>40</sup> Para un análisis del proceso de surgimiento del consumidor obrero durante el peronismo, ver: Natalia MILANESIO (2014), *Cuando los trabajadores salieron de compras. Nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI. En la publicación *Mundo peronista*, conviven, por ejemplo, la difusión de actividades partidarias e instancias de adoctrinamiento con los discursos que describen el bienestar de los trabajadores, asociándolo con el acceso a nuevos consumos, espacios y formas de entretenimiento y ocio no encuadrados en ellas, aunque sí leídos como síntoma de la mejora del poder adquisitivo de los salarios impulsado por las políticas gubernamentales. A modo de muestra, ver: “Consumo y derroche”, *Mundo Peronista*, Año I (1952), n° 15, febrero p. 2.

Los contenidos fomentados desde la STyP/MTyP, también respetaban los lineamientos marcados por el movimiento, aunque este no funcionara como tópico inspirador permanente ni hubiera un único criterio rector del tipo de obras plásticas, literarias o musicales que se privilegiaban. Mientras en plástica se difundían las representaciones realistas, Freire podía mostrar el mismo entusiasmo cuando celebraba que en las escalinatas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, se representara una pieza de teatro clásico como *Electra*<sup>41</sup> o que se acompañara una velada artística con la música autóctona de Argentino Valle<sup>42</sup>. La recuperación de ciertas estéticas populares o tradicionales parecía convivir con la puesta en circulación de obras universales para el disfrute de públicos más vastos.

La posibilidad de etiquetar algo como “popular” venía menos ligado al contenido que a quién era el que estaba produciendo o consumiendo ese bien cultural. Si era el pueblo, entonces era “popular”. Podía ser el mismo trabajador el que produjera, como en los certámenes, peñas y grupos teatrales mencionados, pero esto también abría, a su vez, una ventana para la reivindicación de ciertos personajes de la cultura, en general, y del arte, en particular. Era el caso de figuras que habían dado sus primeros pasos como artistas mientras ejercían distintos tipos de oficios. Venían al dedillo para sustentar la idea de que si, bajo peores condiciones, habían surgido estos talentos, cuánto más factible podía ser que eso sucediera ahora que, gracias al apoyo del Estado, más gente tenía la oportunidad de dar rienda suelta a sus vocaciones.

El caso paradigmático que expresaba esta imagen era el de Benito Quinquela Martín, quien además era amigo personal de Freire. En varias intervenciones en ocasión de presentación de conciertos, inauguraciones artísticas, etc. auspiciadas por la STyP/MTyP, Freire puso a Quinquela como ejemplo de artista nacido del pueblo<sup>43</sup>. Hijo

---

<sup>41</sup> Ver: José María FREIRE (1952), “En oportunidad de la entrega de premios del Primer Certamen Literario Popular para obreros y empleados...*op. cit.*, p. 91.

<sup>42</sup> Argentino Valle era el seudónimo de Carlos Alberto Fourcade, pianista y compositor folklórico nacido en el territorio nacional de La Pampa. Ver: José María FREIRE (1950), “En el Tercer Acto Cultural efectuado en el ‘Salón de Arte’... *op. cit.*, p. 3.

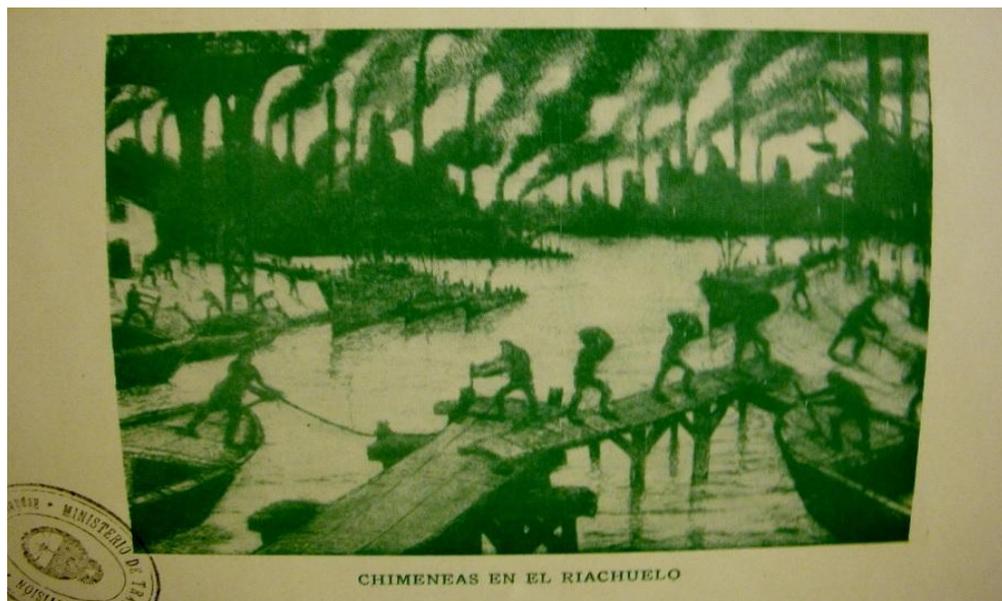
<sup>43</sup> Además, el funcionario formaba parte de la Orden del Tornillo, grupo creado en tono jocoso por una serie de artistas e intelectuales que se reunían en el atelier del pintor. Allí se homenajeaba a distintos personajes por sus contribuciones humanas, artísticas o profesionales. La idea que sostenía la Orden era la de que hacía falta estar un poco loco para hacer cosas buenas por la humanidad. Se organizaban ágapes en la casa de Quinquela, donde se entregaba un “tornillo” al homenajeado, para suplir, en sorna, el que le andaba faltando. La familia Freire conserva ese objeto, junto con una obra que Quinquela regaló a José María. Ver: Entrevista personal con Alberto Freire, nieto de José María Freire – 9/01/2013.

adoptivo de una familia trabajadora de La Boca, fue cargador de carbón y forjó su entrenamiento artístico de manera autodidacta. En sus obras plasmó una visión del mundo del trabajo que no resultaba problemática para el peronismo. Más bien todo lo contrario, ya que, según ha reparado Laura Malosetti, en los trabajos de Quinquela latía una enorme confianza en el trabajo como motor del progreso y una ilustración de su vigor y carácter enaltecido, más que una representación del conflicto social. Además, Quinquela era el arquetipo del artista popular y famoso que pese al reconocimiento del público nacional y extranjero, era menospreciado dentro del campo artístico<sup>44</sup>. Encajaba perfectamente en este esquema de imágenes polarizadoras insertas en la cultura de masas, que acorde con la provocadora tesis de Matthew Karush, nutrió el discurso peronista. Allí la identidad popular podía expresarse como reservorio de la bondad y la autenticidad en oposición a las clases dominantes, pero portando de manera simultánea - en contradicción irresuelta y más o menos desplegable, según el caso- los deseos de movilidad ascendente, sin anular por completo elementos clasistas. Es más, el peronismo parecía llegar para mantener ligados, aunque en tensión permanente y constitutiva, la reivindicación de la identidad obrera y la extensión de derechos bajo una concepción del mundo que no cuestionaba el sistema capitalista<sup>45</sup>. No es casual, entonces, que además de ser elogiado públicamente en varios actos culturales de la STyP/MTyP, fueran las pinturas de un artista como Quinquela las que ilustraban algunos de los libros que compilan los discursos de Freire.

---

<sup>44</sup> Ver: Laura MALOSETTI COSTA (2015), “Un mural para Obras Sanitarias: ‘Construcción de desagües’ de Benito Quinquela Martín”, en AA.VV., *El Riachuelo de Benito Quinquela Martín*, Buenos Aires, Acumar, pp. 39-49.

<sup>45</sup> Ver: Matthew KARUSH (2013), *op. cit.*, cap. 5.



Reproducciones de obras de Benito Quinquela Martín en:  
José María Freire (1952), *El por qué del justicialismo en la nueva estructura argentina*,  
Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Previsión

La STyP/MTyP quería estar presente y evaluaba positivamente su acción en este frente en un doble sentido: el Estado se transformaba por ese medio en un agente que

promocionaba la relación cultura-“tiempo libre” para alentar las actividades vocacionales entre los obreros (la producción cultural) y el contacto con distintas zonas del arte (el consumo cultural), con un sentido dignificador y de elevación cultural de los sectores populares, y, de yapa, podía terminar funcionando como un mecenas inesperado, rescatando un talento sobresaliente de entre la marea humana. Curiosamente, en el único eco que encontramos de estas actividades en la prensa periódica, se valora la Exposición de Pintura y Escultura de Obreros lanzada por el MTyP en 1950 en esos términos:

¿Por qué no depositar una esperanza en el resultado posible de esta muestra de artistas desconocidos que se inaugura mañana? Las épocas de oro del arte de todos los pueblos, ofrecen los fulgores de la fama a nombres que surgieron de entre las brumas del anonimato. Grecia y Roma y Francia e Italia en su Renacimiento y España en su edad más relumbrante, legaron a la fama las obras de sus artistas grandes, gracias a la protección que varios de ellos hallaron en los poderosos.<sup>46</sup>

Reivindicación del trabajo en tanto tal y ambición de ascenso social gracias a la intervención del Estado, iban de la mano sin sonrojarse en esta esfera de acción de Trabajo y Previsión.

## **2. La *Revista de Trabajo y Previsión*: el “mejor que decir es hacer” hecho papel**

La *Revista de Trabajo y Previsión* era la publicación del área de Trabajo y Previsión, preparada, financiada y distribuida gratuitamente por la agencia. La publicidad comercial, por tanto, era un elemento ausente en sus páginas. Estaba prácticamente despojada de ilustraciones y fotografías. Antes de las portadas podemos encontrar, aleatoriamente, sólo cuatro imágenes posibles en sus casi once años de edición: los retratos de Juan Domingo Perón y Eva Perón; el de José María Freire, primer Secretario

---

<sup>46</sup> “Una muestra de artistas obreros abrirá el Ministerio de Trabajo”, *Clarín*, 8/03/1950, p. 9

de Trabajo y Previsión designado por Perón en 1946 y la foto de la torre del reloj del edificio de la STyP, actual Palacio de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La falta de una apuesta de impacto visual en la revista puede leerse como un indicio de que no estaba pensada para ser leída por cualquiera. Era principalmente una revista de comunicación de políticas y acciones. La cuasi monopolización de esa dimensión por las imágenes de los líderes Juan y Eva Perón acusan, por su parte, las borrosas líneas de demarcación entre el aparato estatal y el movimiento político que se encontraba en el poder. En tanto el margen concedido para mostrar el espacio físico donde funcionaba la STyP, sugiere el carácter icónico que adquirió la repartición en la propaganda peronista.

Se pueden distinguir dos etapas en la *Revista*. La primera entre 1944 y 1950. La segunda, entre 1953 y 1955. En lo que sigue, intentaremos dar cuenta de ellas, partiendo de la base de que resulta inabordable hacerlo desde el punto de vista de la vastedad de temas laborales y previsionales a los que abren las puertas sus páginas. La analizaremos, en cambio, desde su materialidad, teniendo en cuenta sobre todo que se trata de una publicación institucional y que por ello resulta un prisma interesante para observar algunos cambios de fondo experimentados por el Estado durante el primer peronismo.

### **2.1. La etapa 1944-1950: resolver y asentar lo actuado**

Entre 1944 y 1946, la *Revista de Trabajo y Previsión* fue trimestral. Desde 1947 pasó a tener una tirada anual, aunque se la presentaba formalmente como la resultante de la unificación de varios números. Este formato probablemente resultaba más compatible con el tipo de material y la vocación de organización de la información que desplegaba la publicación. Tanto en su versión trimestral como en la 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 y daban a conocer allí los convenios colectivos firmados bajo la supervisión de la repartición.

En el primer número de 1944, denominado “número extraordinario” porque condensaba lo actuado desde la creación de la STyP hasta ese momento, se explicitaba la necesidad de publicar periódicamente los textos íntegros de las nuevas medidas referidas a condiciones de trabajo, previsión y asistencia, dado el “impulso extraordinario” que les había dado el gobierno. Urgía realizar una tarea de ordenamiento, sistematización y divulgación de las mismas, encargada a la propia STyP desde junio del ‘44, para todo aquel que necesitara consultarlas<sup>47</sup>.

A excepción de los dos primeros números, introducidos brevemente por el mismísimo Coronel Perón, no contamos con datos sobre los responsables de la publicación y tampoco son regla las editoriales o introducciones explicativas o sumarias. De modo que el resultado es una *Revista de Trabajo y Previsión* que era ante todo una publicación de consulta especializada, plagada de tecnicismos y con una organización temática rígida, difícilmente comprensible para un lego en cuestiones de derecho o administración. En el *Plan de Acción de Trabajo y Previsión* diseñado para acompañar el Primer Plan Quinquenal, se planteaba sobre la circulación de este tipo de información:

La evolución progresiva de la legislación obrera, resultante de la incesante lucha de las clases desposeídas, crea la ineludible obligación de instruir a los trabajadores en el conocimiento del derecho que les concierne, ya que el derecho que no se conoce, tampoco se aplica y queda olvidado y ausente de la realidad.<sup>48</sup>

Es más que factible que la *Revista* resultara insuficiente para realizar por sí misma esa instrucción. Eso tornaba indispensable la tarea de los servicios de asesoramiento jurídico de la propia STyP, de sus delegaciones regionales y de los sindicatos. El “*know how*” y la palabra de los expertos debía funcionar como intermediaria para que el trabajador alcanzara a conocer y decodificar los nuevos derechos así como los caminos legales disponibles para darles carnadura.

---

<sup>47</sup> Ver: “Advertencia”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1944), n° 1, pp. 13-14.

<sup>48</sup> En: *Plan de Gobierno 1947-1951. Obra Social. Trabajo y Previsión... op. cit.*, p. 52.

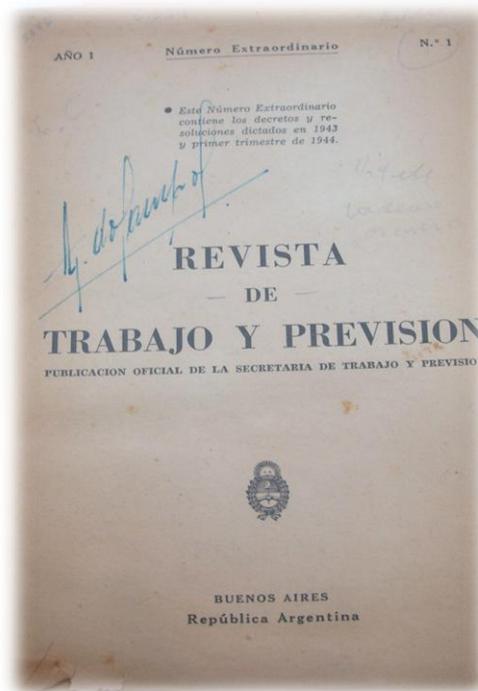
Comparar este tipo de publicación con las análogas que la antecedieron -el *Boletín* y la *Crónica del DNT*- resulta revelador. Particularmente, en el *Boletín del DNT* había una exhibición de las tareas del organismo laboral, punto que se ha mencionado en el primer capítulo de esta tesis. Se especificaban sus propósitos y plan de trabajo; se reproducían informes puntuales sobre condiciones de trabajo y sobre conflictos concretos entre el capital y el trabajo; se daban a conocer los intercambios epistolares entre el DNT y el Ministerio del Interior o entre aquel y distintas asociaciones a las que pedía colaboración; se publicaban estadísticas sobre huelgas, salarios, costo de vida, etc. La voz calificada de sus funcionarios tenía un peso importante y daba cuerpo a buena parte de sus contenidos. Con esos datos, actualmente, uno puede reconstruir, con cierto grado de plausibilidad, cómo su personal desarrollaba sus tareas cotidianas y los escollos que encontraba a su paso. Paradójicamente, tratándose de una dependencia con limitados recursos humanos y económicos, este artefacto editorial servía para reunir información clave para el conocimiento sobre el mundo del trabajo, respaldando mediante su exhibición la necesidad de dotarla de mayores atribuciones. Eran publicaciones que valorizaban el trabajo de los funcionarios, amén de las realizaciones que pudieran mostrar.

Por contraste, la manera en que la STyP reformuló la publicación habla de un afán por difundir el más amplio espectro de acción de la nueva agencia estatal. Allí se vislumbra la vorágine del “resolver” en cada foco puntual de problemas. No importaba de qué manera se hacía, importaba que se hacía. El compendio puntilloso de medidas “ya tomadas” probablemente sea un indicador del énfasis del nuevo gobierno por informar resultados, manteniendo puertas adentro los entretelones de las funciones cotidianas de la repartición. La pulseada por fortalecer la institución en el organigrama estatal estaba ganada y en la publicación resuena, en cambio, el famoso lema peronista “Mejor que decir es hacer”. La actividad del área se intuye frenética y diversa a través de cientos de páginas de normativa, puestas allí sin preámbulos ni explicaciones. Quién o quiénes estaban detrás de esas acciones, tampoco era un dato sustancioso. Antes de 1946, porque se sabía que el referente último y dominante era Juan Domingo Perón. Después de esa fecha, porque no se constituyó en un órgano para el fortalecimiento político del sucesor en el cargo, José María Freire. Las voces de los principales directores de la

STyP también estaban ausentes: la revista, entonces, no era una plataforma explícita para ningún hombre con nombre propio ni un foro de exposición o intercambio de ideas. El impacto de las medidas, tampoco era relevado allí: la estadística, que había permeado buena parte de los objetivos de difusión del DNT, ya no tenía lugar. Durante esta etapa, para Trabajo y Previsión, mostrar lo que hacía era su mejor carta de presentación.

Retrospectivamente, y sin ambición contrafáctica, se puede pensar que hubo dos momentos en la vida de la institución que podrían haber sido propicios para refundar el planteo de la *Revista de Trabajo y Previsión*. En primer lugar, el arranque de la primera presidencia de Perón, con la designación del ex obrero vidriero y gremialista José María Freire al frente de la STyP. El inicio de una gestión puede ser, en principio, un buen contexto para plasmar nuevas ideas. En segundo lugar, el momento en que se creó el MTyP, en 1949. El afianzamiento del status ministerial del área ofrecía la excusa ideal para relanzarla.

No obstante, eso no sucedió y se dio una situación más bien opuesta. Durante los años 1951 y 1952, la *Revista de Trabajo y Previsión* como tal, dejó de publicarse por razones que desconocemos. El tipo de formato que tuvo entre 1944 y 1950 se continuó en una publicación que se denominó *Anuario de Legislación Social Argentina*, título que le hacía mayor justicia a sus contenidos. Cabe pensar que ese cambio mostraba la intención de colocar la tarea de compilación de normativa en otro espacio, a la vez que representaba la posibilidad latente de reestructurar el estilo y los contenidos de la *Revista*, cuestión que se plasmó recién en 1953.



Portada del primer número de la *Revista de Trabajo y Previsión* (1944)

## 2.2. La etapa 1953-1955: una nueva *Revista de Trabajo y Previsión* para una “Nueva Argentina”

En febrero de 1953, con el Segundo Plan Quinquenal ya aprobado, 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. Por distintos motivos, este segundo período, aunque más breve en el tiempo, permite realizar una aproximación más rica a su materialidad.

El primer número contenía una “Enunciación de Propósitos” firmada por el entonces ministro Freire, que manifestaba:

Con la *Revista de Trabajo y Previsión*, vamos al medio social y jurídico, no precisamente con un propósito formal y burocrático, sino con la intención de hacer una publicación que sirva de adoctrinamiento al personal de este organismo de Estado, lógicamente dentro de la tónica del peronismo y para

divulgar la obra del justicialismo a través de sus páginas. (...) Queremos, en consecuencia, que esta revista vaya a las manos de todos –funcionarios, estudiantes, letrados, obreros o patronos-, para que en ella encuentren una enseñanza útil para la armonía social.<sup>49</sup>

Con ese amplio público en mente, y asumiéndose, ahora de modo explícito y claro, como una revista política antes que netamente institucional, el MTyP esperaba poder expresar y difundir su pensamiento con una intención precisa: lograr una mayor agilidad y efectividad en la prevención y resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo. Freire, quien por primera vez en siete años de gestión, aparecía firmando como cabeza de la repartición en la que era su publicación oficial, declaraba que en ella se buscaba dar lugar a notas sobre Trabajo, Previsión, Asistencia y Seguridad Social, así como a aportes sobre la aplicación de convenios y a la Doctrina Justicialista. También se concebía la publicación como un canal oficial para dar a conocer las nuevas medidas de legislación social junto con su correcta interpretación y las resoluciones, acuerdos y convenios suscriptos en su Ministerio. Complementariamente, Freire aseguraba que la *Revista* concedería un lugar a cuestiones de cultura general, para poner al alcance del trabajador o del empleado información sobre artes plásticas, música, literatura, etc. en el afán de estimular nuevas inquietudes, más allá de sus “actividades ordinarias”.

La presentación rubricada por Freire genera un efecto un tanto ambiguo en el lector actual. Después de leerla, uno espera que los números de allí en adelante sean un espacio donde florezcan las colaboraciones activas de distintos funcionarios de la agencia o de especialistas de variados ámbitos, pero paralelamente, detecta que el centro de gravedad de la renovación editorial radica en otra parte. El verdadero objetivo parece ser el de erradicar la circulación de “mala información” o, directamente, cerrar la posibilidad a la libre interpretación de los marcos en que el peronismo pretendía continuar con la tarea de institucionalización de la relación capital-trabajo. Con la enunciación de una voz autorizada, se esperaba poner coto a los devaneos que realizaban ciertos sectores del capital para dilatar o evitar el cumplimiento de las disposiciones que protegían a los trabajadores. De este modo, se buscaba que obreros,

---

<sup>49</sup> En: José María FREIRE (1953), “Enunciación de Propósitos”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I, nº 1 (febrero), pp. 11-12.

patrones y funcionarios ajustaran sus conductas a los parámetros que se delineaban desde allí. Esto si seguimos literalmente a Freire. Pero yendo un paso más allá, lo que subyacía era una defensa del rol específico del MTyP en una etapa en que el peronismo buscaba controlar el conflicto social y desmarcar al Estado de la presión de las demandas sindicales sin dejar de recordarle también a los empresarios que, aún con dificultades, seguía siendo el árbitro en ese juego.

Durante los primeros cinco números de esta nueva “época”, las informaciones sobre Legislación y Jurisprudencia, que contaban cada una con su lugar especial en la *Revista*, fueron acompañadas por una sección llamada “Colaboraciones”, compuesta de entre dos a tres artículos, escritos en su mayoría por médicos o abogados. Entre todos los autores que cooperaron, solamente Leopoldo Bard, por entonces a cargo de la Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo, ocupaba un cargo de alto rango dentro del organigrama del MTyP.

De un contenido temático flexible, “Colaboraciones”, que comenzó encabezando la *Revista* durante los primeros números de esta etapa, era la única sección donde había artículos sobre algunos tópicos que despertaban interés o suscitaban intercambio entre especialistas. No obstante, el formato recién inaugurado se vería afectado por nuevos cambios en el pulso del Estado peronista, que esta vez no serían anunciados en una declaración de propósitos ni en una editorial. Freire, que había alcanzado, por primera vez, cierta visibilidad en la *Revista* mediante su relanzamiento, dejaba el cargo en abril de 1953 y era reemplazado por Alejandro Giavarini, figura que no tendrá presencia alguna en sus páginas. A partir de ese mismo mes, “Colaboraciones” quedó reducida a un solo artículo. Eso se mantuvo hasta julio, momento en que desapareció definitivamente. De allí en adelante y hasta agosto del ‘55, mes del último número, su lugar fue ocupado por la sección “Doctrina Peronista”.

Aquello de “hacer una publicación que sirva para adoctrinamiento”, expresado por Freire en febrero de 1953, adquiriría meses más tarde toda su dimensión. Aunque las “Colaboraciones” tenían “los pies en el plato”, la etapa de la polifonía relativa estaba agotada, evidenciando no sólo el peso de la Doctrina -que ya había sido elevada a “Doctrina Nacional”-, sino también el hecho de que Perón era el único decodificador, articulador y expositor de la misma. La única voz con nombre propio terminó siendo la

del mismo Perón, que anuló la de los colaboradores e incluso ocluyó las de los ministros Freire y Giavarini. Ambos quedaban en el lugar de herederos y custodios indiferenciados de un legado articulado por el conductor del movimiento en el seno de esa mismísima repartición estatal.

La sección “Doctrina Peronista” reprodujo discursos íntegros del presidente en actos o eventos de distinta índole, o bien, dispuso una extracción selectiva y didáctica de los conceptos que Perón vertía en tales circunstancias. La *Revista* pasaba a jugar su rol en una etapa de profundización del adoctrinamiento político dentro del Estado. Su meta de informar sobre medidas de Trabajo y Previsión continuaba desplegándose, pero sobre un telón de fondo en que el reordenamiento racional de lo actuado durante los primeros años marcaba el norte del Estado peronista.

El Segundo Plan Quinquenal, reproducido en el primer número de la nueva etapa y evocado constantemente, redoblaba una preocupación ya existente en el seno del gobierno por la planificación y la racionalización. En el capítulo XVIII, dedicado especialmente a la Racionalización Administrativa, se disponía:

Los agentes de la Administración Pública tienen más que ningún otro trabajador del país una fundamental función social que cumplir (...). A tales fines el Estado creará en sus servidores una plena conciencia de la responsabilidad social que tienen con relación al pueblo.<sup>50</sup>

Se buscaba adoctrinar, capacitar y establecer normas generales sobre las vías de ingreso y los derechos y obligaciones del funcionario, para lo que se consideraba vital que el personal técnico, administrativo y de servicio conociera y comprendiera la nueva Constitución, los objetivos del Segundo Plan Quinquenal y los contenidos de la Doctrina. Se trata del pasaje de la concepción de un empleado estatal investido de una función administrativa a una función social que ha advertido Patricia Berrotarán<sup>51</sup>. En el MTyP, se inició de inmediato un ciclo de difusión sobre el Plan Quinquenal, auspiciado

---

<sup>50</sup> En: “Segundo Plan Quinquenal”, cap. XVIII. *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1953), n° 1, (febrero), p. 50.

<sup>51</sup> Ver: Patricia BERROTARÁN (2012), “Guiso de liebre sin liebre: Estado, burocracias y peronismo”, en Mariano PLOTKIN y Eduardo ZIMMERMANN (comps.), *op. cit.*, pp. 131-155.

por el titular de la cartera<sup>52</sup>. Además, los funcionarios y empleados debieron asistir, semanalmente, a charlas de adoctrinamiento a cargo de directores o agentes jerárquicos, que versaban sobre temas establecidos por la Escuela Superior Peronista<sup>53</sup>.

La vocación adoctrinadora del peronismo no reviste novedad, pero puede ser iluminada a partir de la imagen que Perón construyó del MTyP desde el discurso y de la cual la *Revista de Trabajo y Previsión* pasó a hacerse cada vez más eco en cuanto la sección “Colaboraciones” llegó a su fin. En ocasión de su visita al organismo en junio de 1953, el presidente manifestaba que el MTyP era la “casa de los trabajadores” desde sus comienzos. Y 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.”<sup>54</sup>

Acorde con esta mirada, la técnica aparecía como la antesala de la burocratización, de la rutinización excesiva de las funciones. Perón insistía en la necesidad de revitalizar la repartición, recordando los orígenes de la Secretaría para evitar el anquilosamiento. Quitándole cualquier relevancia al DNT, la STyP era considerada el nacimiento de las realizaciones del peronismo. Allí había comenzado todo. De sus realizaciones creativas había nacido la Doctrina que volvía al Ministerio a insuflarle una creatividad con márgenes y a imponer las prioridades. En esta etapa, la motivación para cada empleado debía ser la de recordar su papel en la defensa de los trabajadores, cumpliendo sus tareas rápido y bien porque:

... 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.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Anunciado en la sección “Informaciones”, en: *ibidem*, pp. 129-130.

<sup>53</sup> Resolución M. n° 62/53 “Reglas para realizar el objetivo XXVIII G.13 (Adoctrinamiento del Personal) del 2° Plan Quinquenal”. *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1953), n° 6, julio, pp. 18-20. La Escuela Superior Peronista se fundó en 1951 con la intención de centralizar la formación doctrinaria mediante el dictado de cursos para miembros de organizaciones sociales y políticas, gubernamentales y funcionarios estatales. Ver: Patricia BERROTARÁN (2012), *op. cit.*, p. 146.

<sup>54</sup> 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 de la Nación”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año I (1953) n° 5, junio, p. 8.

<sup>55</sup> En: *ibidem*, p. 16.

La receta podría parafrasearse de este modo: mucho de compromiso peronista, un poco de técnica y otro de sentido del deber para con la tradición de la agencia.

En la misma medida, se daba importancia a la necesidad de que cada uno de los trabajadores del MTyP internalizara el objetivo de la racionalización administrativa. Según Perón, los comienzos de la gestión habían sido desordenados e hiperactivos por la urgencia de los problemas que debían contemplarse. La tarea de organización profunda se había comenzado más recientemente y de manera un tanto empírica. Con el Segundo Plan Quinquenal se pretendía, en cambio, inaugurar una etapa decisiva de “revisión de lo actuado” paralelamente a la continuación de las tareas ejecutivas. Decodificar legalmente mecanismos que venían operando de hecho, reorganizar oficinas, maximizar los servicios que ofrecía la agencia era el imperativo del momento. Para eso, era preciso convencer a todos de que esa finalidad más elevada era más importante que el cuidado del puesto de trabajo. Tal vez por eso, Perón dedicó un buen rato a insistir en la perfección del Estado como meta. Dejar que permanecieran dependencias ociosas o desaprovechadas era permitir el triunfo de la burocracia, entendida como un producto negativo de la falta de espíritu de perfeccionamiento y celo en el empleado público.

Asimismo, el derroche de recursos era algo que el peronismo no podía permitirse, en medio del “cambio de rumbo” disparado por la crisis económica desatada hacia fines del primer período presidencial. De fondo, estaba el argumento del “toma y daca”. Los trabajadores, ya beneficiados por todo un nuevo edificio legal social gracias a la obra del justicialismo, debían ahora hacer sus propios sacrificios para cooperar con esa obra. La *Revista de Trabajo y Previsión*, seguiría informándolos sobre las leyes, decretos y resoluciones que impactarían en sus relaciones laborales, al mismo tiempo que colaboraría con la tarea de adoctrinamiento y moderación de las demandas obreras y patronales, comprometiendo a todos con los objetivos del Segundo Plan Quinquenal, incluido el propio personal del MTyP.

Como ha apuntado Eduardo Elena, la planificación se transformó en un *locus* clave del discurso del peronismo. Pero, lejos de permitir el fortalecimiento de un núcleo tecnocrático independiente y apolítico dentro del Estado, encargado de orquestarla, fue perdiendo su asociación con lo técnico para pasar a ocupar un lugar central en la

propaganda oficial y en el reforzamiento del personalismo. Lo interesante es cómo Perón lograba instalar la necesidad del fortalecimiento del Estado junto con la idea de que era su poder personal la vía más rápida para alcanzarlo<sup>56</sup>.

Durante los últimos años del peronismo en el poder, la reorganización administrativa confluyó con la lucha por la productividad en las fábricas y por poner en caja las demandas obreras, intentando equilibrarlas mediante una renovada convocatoria a los empresarios para que cooperaran en la construcción de la “Nueva Argentina”<sup>57</sup>. El peronismo entraba en una etapa en la que comenzaba la invocación a responsabilidades superiores de los distintos actores, en detrimento incluso de sus intereses inmediatos. Para eso había que uniformar las prefiguraciones sobre lo que el movimiento podía ofrecer a cada uno y moderar las expectativas. Era imperioso asegurarse de que cuando cualquiera pensara en el peronismo, evocara los mismos alcances y límites. Esta interpelación para la medida de las demandas, para la cooperación en la reorganización de lo actuado en los años previos, podía ser efectiva siempre y cuando existiera un compromiso político. Creemos que el adoctrinamiento no era sólo “bajada de línea” sino que estaba concebido como un instrumento para involucrar a cada individuo y suturar, por algún medio, la brecha con los intereses cotidianos.

Además, la burocratización se perfilaba como un fantasma de abulia en el ejercicio de la función pública. No era compatible con un movimiento que necesitaba reactualizar permanentemente la movilización inicial que lo llevó a la primera fila de la política nacional. La mística continuaba, pero ahora había que instalar que se coparticipaba de ella acatando los lineamientos del Poder Ejecutivo Nacional<sup>58</sup>. Sin desconocer las implicancias autoritarias que pudo tener la llamada “peronización”, esta es una

---

<sup>56</sup> Ver: Eduardo ELENA (2006), “The promise of planning: technocracy and populism in the making of Peronist Argentina”, en Marcela GARCÍA SEBASTIANI (ed.), *Fascismo y Antifascismo. Peronismo y Antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)*, Madrid, Iberoamericana, pp. 133-159.

<sup>57</sup> Los dilemas encerrados por la convocatoria al Congreso de la Productividad en marzo de 1955 eran múltiples y amenazaban con exponer las contradicciones existentes entre los intereses de los trabajadores y los de un gobierno que, después de la reapertura de las negociaciones colectivas, necesitaba evitar un mayor alejamiento de los empresarios. Sobre estos temas, ver: Louise DOYON (2006), *op. cit.*, pp. 387-396.

<sup>58</sup> Ver: Patricia BERROTARÁN (2008), “Educar al funcionario: de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias. Argentina 1946-1952”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Debates, 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/36602>, p. 2.

perspectiva más interesante para abordar el problema. De otro modo, se corre el riesgo de reducir un fenómeno con repercusiones complejas para la sociedad y el Estado a la voluntad caprichosa de un solo protagonista. Así, la técnica era indeseable si ocluía los objetivos políticos. Pero al mismo tiempo, la política era usada para viabilizar la consecución de una racionalización que contenía aspectos técnicos. En la *Revista de Trabajo y Previsión* reverberaron estas cuestiones, que excedían lo atinente a sus asuntos directos de incumbencia. Sus páginas, entonces, no se limitan a publicitar las medidas que allí se tomaban para todo aquel que precisara consultarlas. Considerar la *Revista* como un espacio oficial a través del cual se puede construir una diacronía, permite detectar y pensar en torno a algunas de estas dimensiones de cambio en el Estado durante el primer peronismo.

## 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 grandes objetivos generales: por un lado, el de historizar la creación de la STyP y del MTyP 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. Seguidamente, el de contribuir al estudio de las características y funcionamiento del Estado peronista en relación con el mundo del trabajo y a la reconstrucción de sus segundas y terceras líneas de funcionarios, yendo del análisis global de la STyP/MTyP como agencia de ese Estado al de focos delimitados de intervención y acción.

A través de los distintos capítulos, se han realizado algunas afirmaciones sobre las que vale la pena volver aquí. Si bien el peronismo transformó 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 durante las primeras décadas del siglo pasado. Pese a las limitaciones que tenía su autoridad, sobre todo para intervenir en conflictos entre las patronales y los trabajadores, los conocimientos sobre la “cuestión social” contenidos en sus investigaciones, sus intercambios con organismos similares de 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 otros períodos.

Allende la revalorización del DNT realizada por la historiografía, no deja de 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” la

dejara expuesta a plena luz del día. La legislación laboral crecía de manera dispersa y poco cohesiva y, al pertenecer a la jurisdicción de cada gobierno provincial, se generaban 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 reforma 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. Organizaciones del capital y el trabajo, como la CACIP, 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. Aunque movilizadas por intereses opuestos, sus diagnósticos concordaban en pedir la expansión de las capacidades estatales para articular un mejor ordenamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo, capaz de otorgar mayor previsibilidad al desarrollo económico. En esa coyuntura, empresarios y trabajadores pidieron “más Estado”. La posibilidad de creación del área de Trabajo y Previsión del primer peronismo se valió, entonces, de tensiones y de intercambios previos entre diversos 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 por decreto 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 del Trabajo, 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 provenía de los círculos castrenses, aportó su aval y su conocimiento del interior del país y respaldó a Perón en las internas que se libraban en el gobierno militar, condición indispensable para proteger el espacio de la STyP. También fueron síntoma de un estilo de gestión que se continuaría en el período siguiente con la participación informal de Eva Perón en la repartición. A medida que se afianzó su relación con los sindicatos y su coordinación de las tareas de ayuda social, la presencia y el visto bueno de Eva se sobrepusieron 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 producida tras su muerte en julio de 1952. Desde ese lugar ambiguo, la figura de Eva concilió dos dimensiones: el peso de su figura insertó una suerte de cuña en un Estado que otorgaba los cargos jerárquicos a los varones. Al mismo tiempo, transformó a la STyP/MTyP en la “casa de los trabajadores”, erigiéndose como la figura femenina que custodiaba ese hogar. Vale, en este sentido, seguir pensando a futuro la construcción del Estado en relación con la categoría de género.

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 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. El Estado pasaba a valorar conocimientos forjados en ámbitos no profesionales. Según se pudo apreciar, esto no quiere decir que la formación y la capacitación fueran erradicadas de los pasillos de la repartición. El perfil del personal del área en el período 1943-1955 combinaba figuras con saberes expertos y otras, con experiencia práctica. Además, apuntaba una realidad que sigue caracterizando a las formas en que el Estado introduce empleados en sus agencias: que las relaciones personales, las identidades políticas y los contactos se tornan un capital clave a la hora de acceder a un cargo estatal.

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 definidas las tres grandes sub-áreas de la repartición: Trabajo, Previsión Social y Asistencia Social, lo que se plasmó en la organización de sus Direcciones. Consideramos 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 en Trabajo, mientras que se dio una tensión constante en el nexo entre Previsión y Asistencia. Sin embargo, también sabemos que esta tesis ha esbozado apresuradamente esa tensión. La profundidad de los debates previsionales y asistenciales que venían dándose en las décadas anteriores, poseen un peso específico tal que ameritarían la realización de un estudio aparte. Con todo, puede plantearse aquí que 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 la otra. Asistencia Social terminó transformándose en un espacio poroso, llegando a ser una repartición autárquica en estrecha relación con la FEP y escurriéndose más abiertamente del control, aunque más no fuera formal, del titular de la cartera. Cuando esto sucedió, sus recursos se emanciparon de las partidas asignadas a Trabajo y Previsión. Mientras los presupuestos fijados para la repartición laboral fueron importantes durante los primeros años, post 1948 comenzaron a reducirse a la vez que, desde 1949, se concedieron cuantiosas partidas para la Dirección Nacional de Asistencia Social.

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. 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 Nacional durante el año 1945 y en la antesala de la llegada de Perón a la Primera

Magistratura. En este cruce, la CGT defendió a la STyP porque, a pesar de sus deficiencias, la consideraba una conquista obrera y asumía que el papel de los sindicatos había sido definitorio para investir su accionar de sentidos inesperados. Cualquier evaluación sobre el engrosamiento del poder sindical que habilitó el peronismo, no debe perder de vista el contexto previo del que venían quienes protagonizaron esa historia, como tampoco ello debe impedir el señalamiento de la necesidad de reformular los marcos de la relación Estado-sindicatos en virtud de lo acaecido con posterioridad a esa etapa.

Con motivo del enfrentamiento Poder Ejecutivo-Poder Judicial, el peronismo triunfante en las elecciones de 1946 aceleró la transformación en ley de todo lo actuado por Trabajo y Previsión durante el período *de facto*. Eso incluyó legalizar la creación de la propia Secretaría. Aunque la Ley n° 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 la Reforma en 1949, se modificaron tanto el número y competencia de los Ministerios como el mecanismo para propulsar su modificación en el futuro, dando por tierra con la traba que había representado su fijación por texto constitucional en el siglo XIX. El análisis del debate de la Ley orgánica de Ministerios revela que, tras algunos años de funcionamiento, la existencia de la STyP ya era asumida como un dato de la realidad por oficialismo y oposición. La aparición del MTyP por Ley n° 13.529 representa la definitiva incorporación de los asuntos laborales en la organización estatal. Si bien su autoridad a nivel nacional todavía podría sufrir alguna que otra impugnación formal, estaba amparada por la existencia de organizaciones de trabajadores que excedían el ámbito local o provincial y por convenios colectivos de alcance nacional que daban sustrato 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. La jerarquización de los asuntos del trabajo en la trama del Poder Ejecutivo Nacional se imbricó estrechamente con el propio fortalecimiento de ese poder de gobierno, profundizado desde 1943. Por lo tanto se consolidó cuando el cúmulo de transformaciones estatales de aquellos años alcanzó un estatuto constitucional. Además, en virtud del tipo de reorganización ministerial dispuesto desde 1949, el Ejecutivo ganó

en plasticidad: en el futuro sería más sencillo operar modificaciones en su estructuración institucional.

El capítulo de cierre de la primera parte de la tesis es un buen corolario de los anteriores. Sale de la temática institucional para reconstruir el trayecto del primer Secretario de Trabajo de Perón, José María Freire. Si las primeras decenas de páginas narran los avatares de la transformación de las instituciones estatales del trabajo, en estas se da un encuentro entre 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 Perón, 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, raíz de la perdurabilidad de la identidad peronista, terca ante los reveses y las contradicciones. 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 los obreros y las organizaciones sindicales.

La segunda parte de la tesis abre un abanico variopinto de problemas, aunque observados en conjunto y panorámicamente, dan cuenta del encuadre integral del mundo del trabajo que pretendía llevar adelante la STyP/MTyP. La selección de focos de intervención que se abren en los capítulos 5 a 7, entonces, fue pensada para dar cuenta de eso. Las dimensiones de análisis construidas en cada uno, en cambio, responden al tipo de fuentes disponibles. El capítulo quinto se ocupa de explicar distintos aspectos del trámite de la relación capital-trabajo; en el sexto, aparece la STyP/MTyP frente a la mejora de las condiciones higiénicas y de seguridad dentro de los lugares de trabajo, y en el último, la repartición despliega planes para el “tiempo libre” del trabajador fuera de los establecimientos. También aquí se incorpora el estudio de la publicación que usó para informar y exhibir oficialmente sus decisiones ante la sociedad.

En cuanto al rol de la STyP/MTyP en la organización de las relaciones colectivas entre patronales y sindicatos, no sólo hubo que construir marcos legales, sino reparticiones y rutinas que pudieran hacerlos realidad. Intentamos observar esas dimensiones desde el punto de vista de la construcción de una función estatal y no desde el impacto en el movimiento obrero. En este sentido, aunque la negociación colectiva era una práctica anterior a 1943 -que podía o no requerir la actuación del Estado-, medidas como la Resolución n° 16 y el decreto n° 21.877/44 cambiaron la naturaleza de la intervención estatal en esos asuntos, habilitando sanciones de distinto tipo para quienes resistieran la instancia de negociación y haciendo partícipes fundamentales a los funcionarios, que debieron multiplicarse. El incremento de la cantidad de convenios firmados se dio en interacción con otra de las normas clave del peronismo, como fue el decreto de asociaciones profesionales n° 23.852/45. Esta pieza permitía ejercer mayor control sobre los sindicatos que quisieran conseguir y mantener la personería gremial, que los habilitaba a participar de las negociaciones colectivas. Por este canal, el Estado lograba disciplinar a organizaciones de las que había desconfiado durante décadas. El peronismo montó los usos políticos sobre estos dispositivos estatales.

Sin impulsar en lo inmediato una legislación especial sobre asuntos colectivos del trabajo, el Estado peronista construyó los carriles para su tratamiento en base a las normativas mencionadas y valiéndose de una serie de protocolos configurados en las oficinas de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa. Los expedientes de negociación colectiva permiten apreciarlos en acto e iluminar aristas menos transitadas de la relación Estado-capital-trabajo. El sindicato desconocido y el trámite “pacífico” hacen posible recuperar, primero, la complejidad y diversidad de ese mundo del trabajo con el que había que lidiar, y luego, el modo en que los funcionarios desplegaron esas normas sobre el terreno y en que los representantes patronales y sindicales aprendieron a hacer jugar lenguajes políticos y vacíos legales en su favor. La rutinización sigilosa de una relación constitutivamente conflictiva mostraba que las ambigüedades y fricciones se daban cita sin necesidad de llegar a la huelga o el *lock-out*.

Asimismo, la falta de una ley que respaldara las convenciones colectivas, generaba volatilidad y atentaba contra el papel de la STyP/MTyP como autoridad de aplicación. Todavía era posible recurrir al Poder Judicial para evadir el cumplimiento de lo acordado en esas instancias y las patronales, menos organizadas colectivamente que los trabajadores, las esquivaban hábilmente bajo el argumento de ser terceros no involucrados. Al salir del peor momento de la crisis económica, el peronismo en el gobierno necesitó reacomodar las reglas del juego y para ello impulsó la sanción de la Ley n° 14.250. Este instrumento dio un gran poder al MTyP en la gestión de estos asuntos. Su rol en el direccionamiento de los procesos de negociación; en la capacidad de otorgar y revocar personerías y elegir a entidades patronales o empresas individuales como “suficientemente representativas”; en la homologación; en la extensión espacial y temporal de los convenios y en el control de su cumplimiento, fortalecieron las facultades de la institución a la vez que le dieron un poder de veto extraordinario en la vida sindical.

Otro de los ámbitos de intervención de la dependencia, fue el administrado por la Dirección de Higiene y Seguridad del Trabajo. Los saberes a los que se recurrió para su conformación y las disputas con el área de Salud Pública, nos forzaron a preguntarnos por una figura importante en relación con la salud en los ámbitos laborales: la del médico del trabajo. Remontando el proceso previo de conformación de un campo para

esa especialidad, todavía hacia 1940 se percibía que, pese a la gradual aparición de publicaciones especializadas, eventos y círculos académicos, el médico laboral seguía siendo un médico con formación de grado, que terminaba educándose a sí mismo en las más variadas temáticas relacionadas con la salud del hombre en el trabajo. Además, muchos de ellos eran empleados de las grandes industrias que se usaban para custodiar los intereses de los propietarios. La fluidez e inestabilidad de este campo, entonces, ayuda a comprender la raíz de las disputas que se dieron durante los primeros años del peronismo entre Salud Pública y Trabajo y Previsión respecto de cuál tenía la responsabilidad sobre la salud de los trabajadores y el cuidado de los aspectos sanitarios, higiénicos y de seguridad en los ambientes laborales. Sencillamente, no estaba claro quién debía hacerse cargo de esas funciones porque no estaba claro de qué manera se aseguraba que un médico estuviese formado en una visión de la salud laboral comprometida con lo público. Esta competencia entre la SSP y la STyP, en realidad, no era nueva y reeditaba un cruce añejo entre el DNH y DNT, que se definió a favor de la repartición laboral durante el peronismo. Así, después de algunas idas y vueltas, la STyP se alzó con la facultad de inspeccionar los establecimientos y declarar la insalubridad de ciertos trabajos, otra arma de peso para presionar sobre los intereses sindicales y patronales.

Para estructurar la Dirección en cuestión, se convocó al médico, fundador de River Plate y ex diputado radical Leopoldo Bard. El peronismo incorporaba, de nuevo, a un hombre identificado con otra fuerza política y con una experiencia legislativa y profesional muy a tono con la preocupación por la “cuestión social”. Durante su gestión, la Dirección se embarcó en una tarea educativa y de inspección, aunque los recursos materiales y humanos con que contó no le permitieron estar a la altura de la magnitud de la misión que se le había encomendado. Particularmente, los inspectores no eran suficientes. La mayoría de ellos fueron médicos porque era la profesión disponible más compatible con el tipo de funciones que se debían desempeñar. Con todo, se consideraba la inclusión de otros perfiles, como los de ingenieros y químicos. Aunque en las universidades se fueron incorporando temas ligados con la medicina del trabajo y la higiene industrial en las currículas, estos saberes no lograron hacer pie en la formación médica general y continuaron siendo propios de una etapa ulterior de

especialización profesional. Si bien la oferta para encarar esta formación fue engrosándose, no reclutó muchos interesados. Con pocos inspectores y dudas respecto de cuál era la mejor preparación para los mismos, las tareas de la Dirección de Bard terminaron corriendo detrás de las denuncias gremiales. Pese a sus problemas, la sección mantuvo un perfil técnico y su director fue uno de los funcionarios más estables dentro del área de Trabajo y Previsión, dejando su cargo recién en 1954 por razones que no hemos podido identificar.

La STyP también se propuso encuadrar las horas que los trabajadores pasaban fuera de sus lugares de trabajo y, por tanto, fuera del espacio y del ámbito inmediato donde se daba por sentado que las medidas del área modificarían de algún modo sus vidas. A menudo este tipo de acciones se ha asociado linealmente con un objetivo adoctrinador del peronismo, dejando de costado que la importancia del “tiempo libre” venía siendo señalada desde hacía largo tiempo por fuerzas políticas de todo el espectro ideológico y que, por esos años, la noción de elevación del “nivel de vida” de los trabajadores había pasado a incorporar variables que se jugaban dentro y fuera de la jornada laboral. En esta esfera de intervención de la agencia, se dibuja un derrotero que parte de un comienzo con grandes planes para el descanso y el “tiempo libre” de los trabajadores, formulados desde la División Descanso, y desemboca en la aparición de una Dirección General de Educación Física y Cultura Popular, que reduce las expectativas y se aboca a la organización y aliento de distinto tipo de actividades culturales, sobre todo durante los años de la gestión Freire.

De este modo, las acciones encaradas por la STyP/MTyP convocan a reflexionar sobre la forma en que la agencia consideraba la intervención en el mundo del trabajo en un sentido amplio y también sobre el lugar que tenía la democratización del acceso a la cultura en la dignificación del trabajo bajo la “era de las masas”. Por cierto, el peronismo aprovechó los canales estatales para difundir doctrina y mensajes sobre el “deber ser” de un buen trabajador peronista en los eventos auspiciados por la STyP/MTyP. Pero la posibilidad de producir y consumir cultura también se veía como una prueba de la mejora en las condiciones de vida obrera, que enaltecía y formaba al individuo, al mismo tiempo que cooperaba con el cuidado del trabajo en función social y con la participación en la vida colectiva. La reivindicación de la cultura para los

trabajadores no anulaba, no obstante, dos cosas. Por una parte, la desconfianza ante un mundo de la cultura que se seguía tildando de ensimismado y altivo. Por otra, su conquista como un *locus* capaz de unir la reivindicación del trabajo *per se* con los deseos de ascenso social.

El análisis de la *Revista de Trabajo y Previsión* aparece cerrando la tesis porque es un artefacto que se formuló para intervenir en el “afuera” de la STyP/MTyP pero cuyo análisis muestra el modo en que se reflejaban en la repartición procesos de cambio generales, que tenían lugar dentro del Estado peronista. La revista se concibió como un dispositivo de comunicación oficial de políticas y medidas. Quienes buscaran información fidedigna sobre las nuevas reglas que regían las relaciones y formas de trabajo, debían acudir a ella pero, al mismo tiempo, sus páginas ayudaron a proyectar una imagen de la STyP/MTyP como espacio de realizaciones concretas con un rol proactivo y dinámico. Era más un ámbito de acción que de intercambio. La STyP fue rápidamente considerada la “casa de los trabajadores” y eso la investía de una identidad particular respecto de otras instituciones del Estado peronista. A través del análisis de las dos “épocas” de la *Revista*, se abre la posibilidad de detectar el momento en que Perón utiliza esa mística de la agencia para comprometerla con las tareas de racionalización administrativa del Segundo Plan Quinquenal. La política aparecía, así, como instrumento para la consecución de un objetivo técnico. La relación política y técnica sigue siendo materia de reflexiones prescriptivas, que tienden a pensarlas de manera desablemente escindida. Vale recordar en momentos como el que atravesamos en estos meses de 2016, que la coexistencia de ambas es un dato intrínseco a los entramados estatales, al que vale la pena acercarse desde otras perspectivas.

Al respecto, resulta sugerente que en septiembre de 1955, el Dr. Rodolfo Pablo Federico Bledel asumiera su cargo de Subsecretario de Trabajo y Previsión bajo el gobierno de Eduardo Lonardi, pronunciando las siguientes palabras, escuetas y elocuentes:

Fermo 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

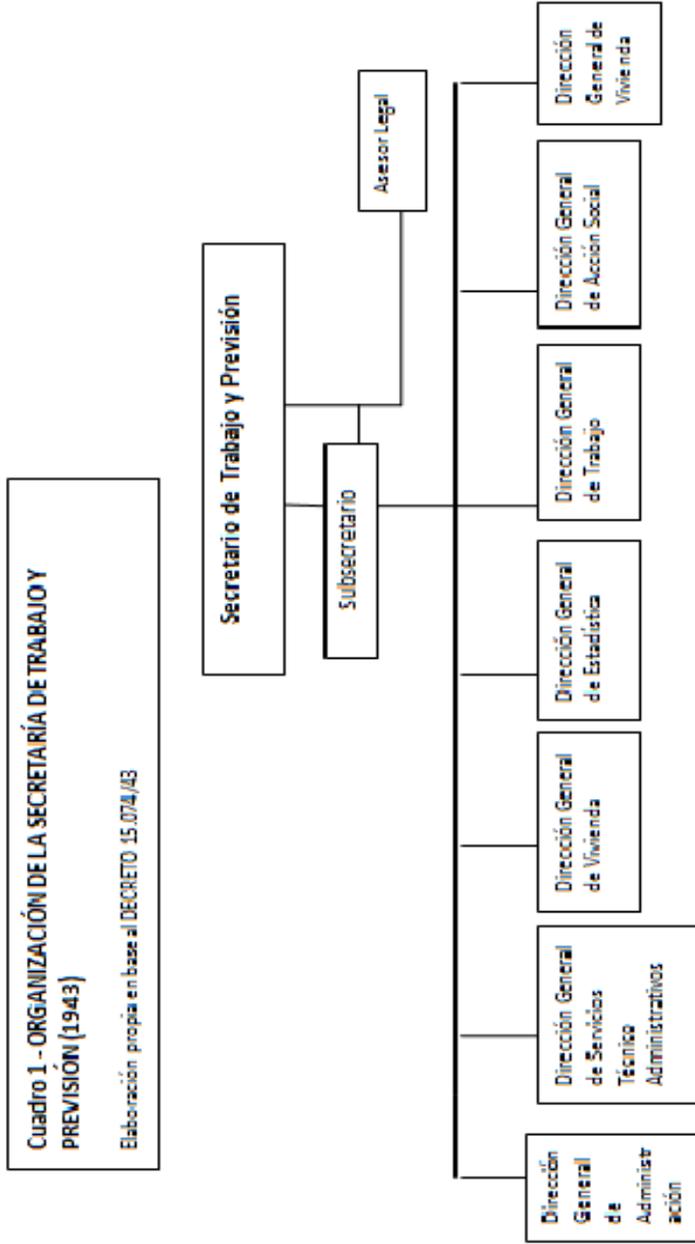
la posibilidad de que un grupo de hombres jóvenes, que se han formado en el estudio y el desinterés (...), pueda llegar a la función pública sobre la base de ese estudio y de una conducta ética rigurosa.<sup>1</sup>

Bledel reivindicaba el estudio como llave de acceso a la función pública, denunciando 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 fue observado, 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 fueron 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. Quedan muchas líneas de trabajo que explorar para comprender la convivencia y la puja de esas dimensiones en la estructuración de Trabajo y Previsión. A la espera del retorno de las síntesis, este trabajo, que en lo inmediato requiere un punto final, espera haber contribuido a seguir desarmando ese nudo marinerio que fue el Estado peronista.

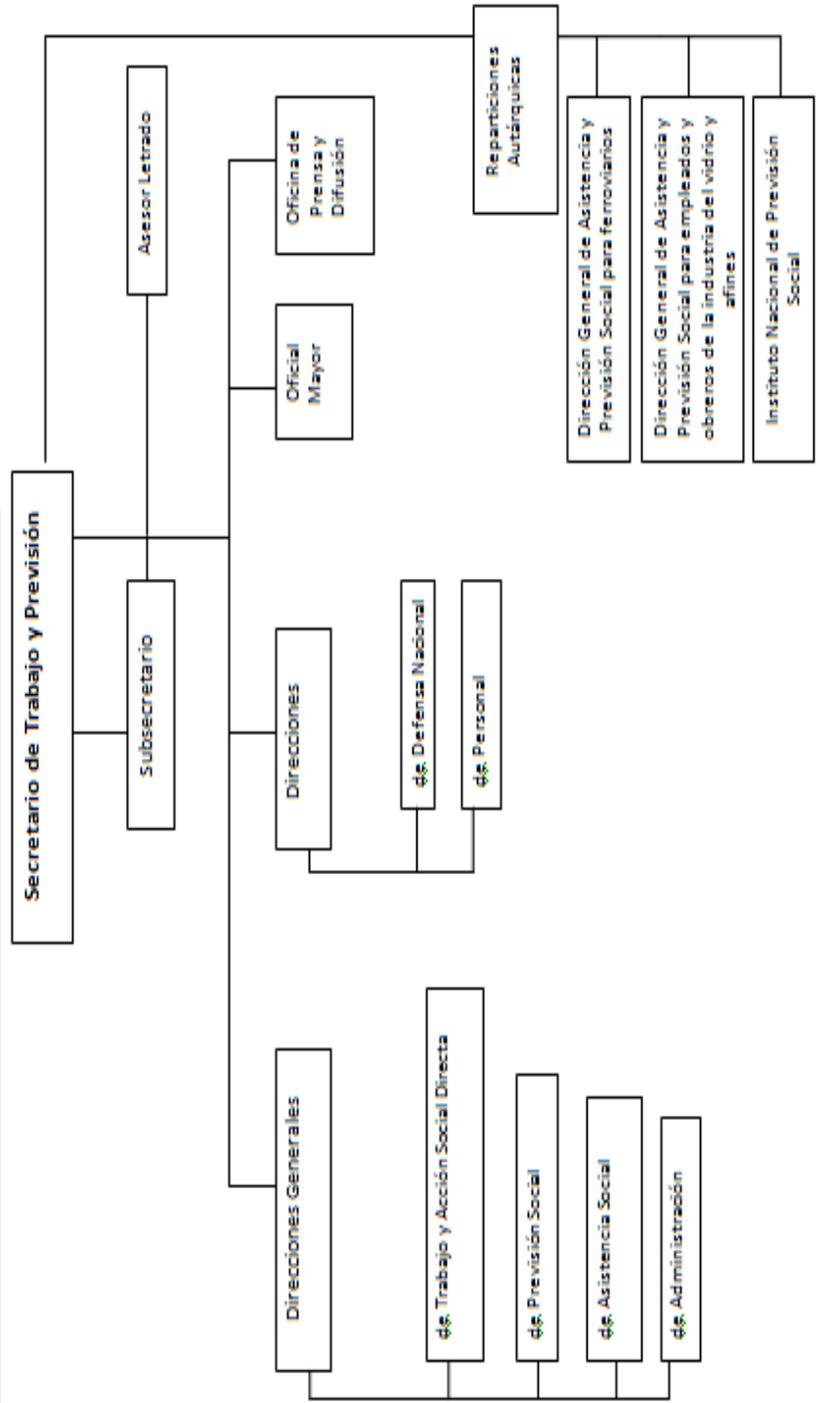
---

<sup>1</sup> En: “Fue puesto en posesión de su cargo el Subsecretario de Trabajo y Previsión”, *Revista de Trabajo y Previsión*, Año III (1955), n° 32, septiembre, pp. 105-106.

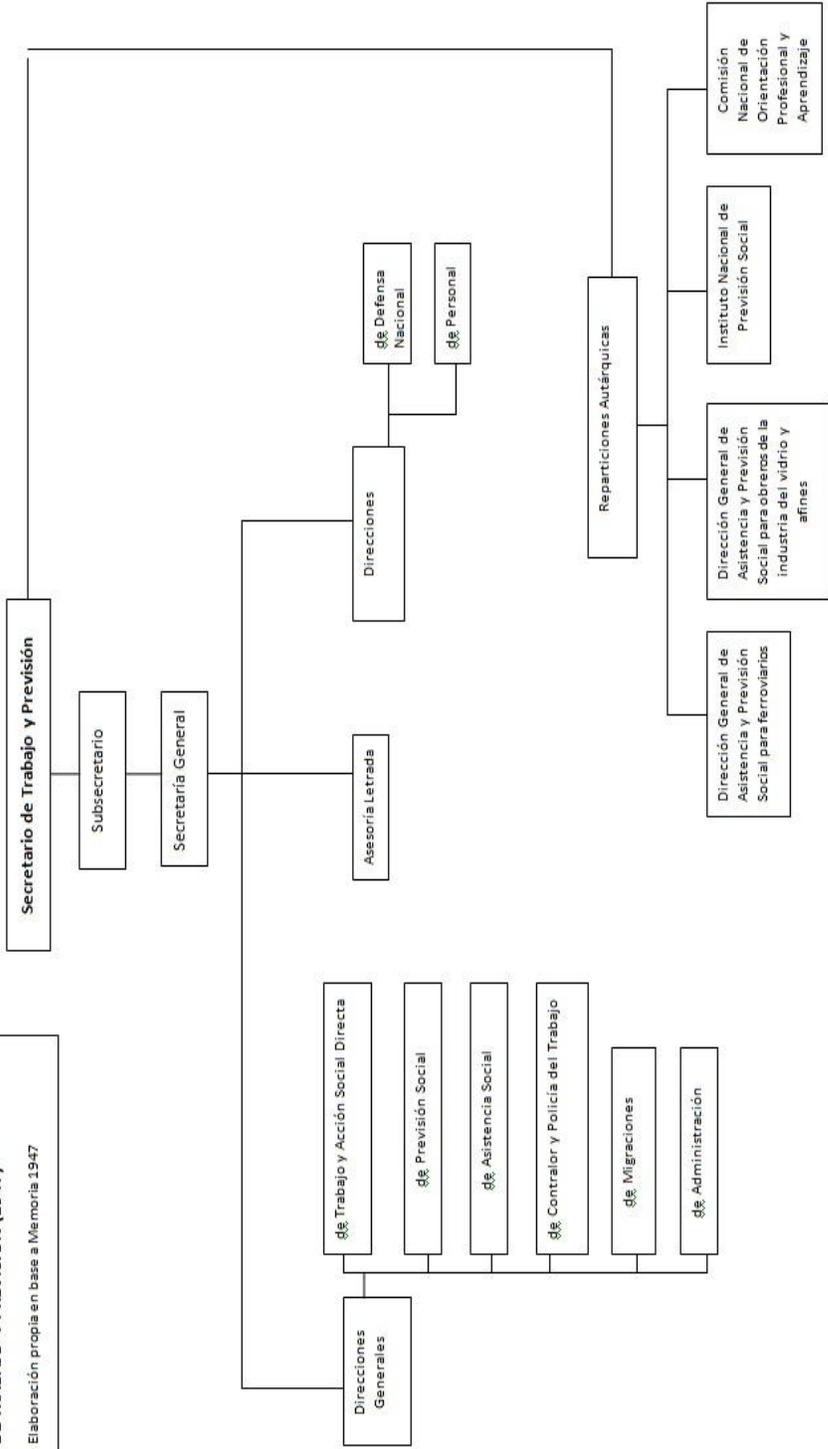
# ANEXO



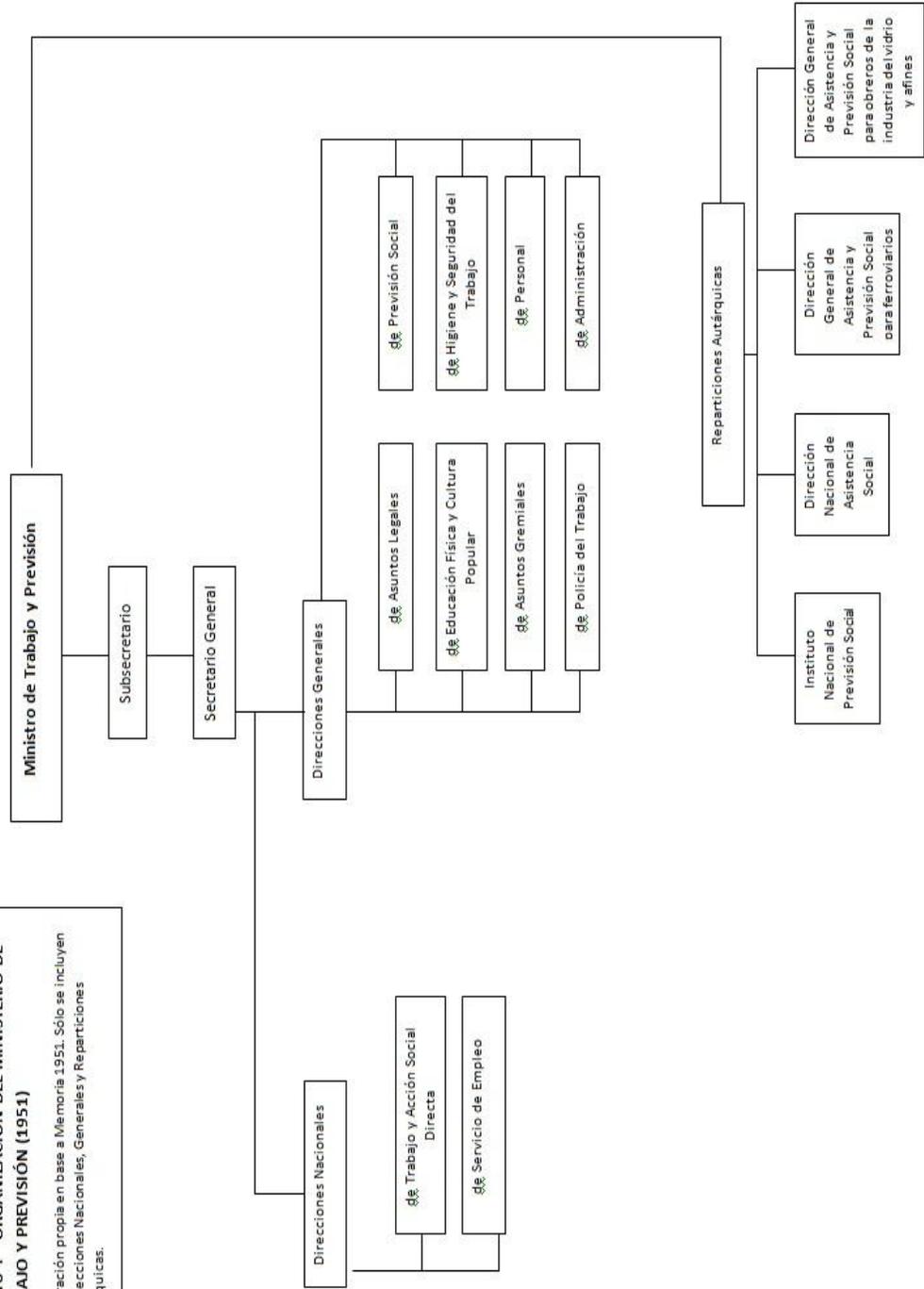
**Cuadro 2 - ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN (1946)**  
 Elaboración propia en base al DECRETO 1.594/46



**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****Presupuestos del área de Trabajo y Previsión**

Elaboración propia en base a Decreto n° 18.288 y Leyes de presupuesto aprobadas por el Poder Legislativo n° 12.930, 12.931, 13.072, 13.249, 13.558, 13.922, 14.158, 14.395.

Deflactado a precios mayoristas nivel general de 1944 sobre la base de Orlando Fariñas (2010), *Los siglos de economía argentina*, Buenos Aires, El Ateneo.

	Presupuesto general, Estructura y organismos de la Administración Central	Monto asignado a Trabajo y Previsión	Sueldos Trabajo y Previsión
<b>1944</b>	1.351.080.000	4.864.574	-
<b>1945</b>	1.647.232.238	50.138.719	14.989.586
<b>1946</b>	1.275.799.214	44.915.905	12.450.282
<b>1947</b>	1.665.737.159	44.083.440	16.557.186
<b>1948</b>	2.312.800.799	63.468.284	30.410.336
<b>1949</b>	2.344.318.630	48.626.154	24.278.027
<b>1950</b>	2.663.224.923	20.171.730	12.880.764
<b>1951</b>	1.779.519.731	17.700.626	12.638.793
<b>1952</b>	1.356.825.412	13.496.146	9.636.665
<b>1953</b>	1.915.474.673	16.864.224	13.069.020
<b>1954</b>	1.858.687.510	16.364.259	12.681.569
<b>1955</b>	1.980.321.582	19.723.974	15.496.207

**Cuadro 6 – 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
<b>Ministro de Trabajo y Previsión</b>	José María Freire	José María Freire> sucede Alejandro <u>Giavarini</u>
<b>Subsecretario de Trabajo y Previsión</b>	Aníbal Juan <u>Tomasini</u>	Aníbal Juan <u>Tomasini</u> > sucede Francisco <u>Fontanetto</u>
<b>Secretario General de Trabajo y Previsión</b>	Eneas <u>Ravicini</u>	Oscar E. Monti
<b>Director Nacional de Trabajo y Acción Social Directa</b>	Hugo Mercante> sucede Valentín E. Suárez	Valentín E. Suárez
<b>Director Nacional de Servicio de Empleo</b>	Valentín E. Suárez	Héctor F. <u>Villaveirán</u>
<b>Director General de Previsión Social</b> (se transforma en Dirección Nacional en noviembre de 1953)	Eduardo <u>Stafforini</u>	Eduardo <u>Stafforini</u>
<b>Director General de Asociaciones Profesionales</b>	César B. Santos	César B. Santos
<b>Director General de Administración</b>	Demetrio <u>Aranceta</u>	Demetrio <u>Aranceta</u>
<b>Director General de Asuntos Gremiales</b>	Galileo Puento> sucede Helios <u>Ghia</u>	Helios <u>Ghia</u>
<b>Director General de Asuntos Legales</b>	Horacio D. J. Ferro	Horacio D. J. Ferro
<b>Director General de Defensa Nacional</b>	Arnaldo Rosales	Arnaldo Rosales
<b>Director General de Educación Física y Educación Popular</b>	José M. <u>Roqués</u> > sucede Mario <u>Marinelli</u>	Mario <u>Marinelli</u>
<b>Director General de Higiene y Seguridad del Trabajo</b>	Leopoldo <u>Bard</u>	Leopoldo <u>Bard</u>
<b>Director General de Personal</b>	Juan Carlos Parodi	Juan Carlos Parodi

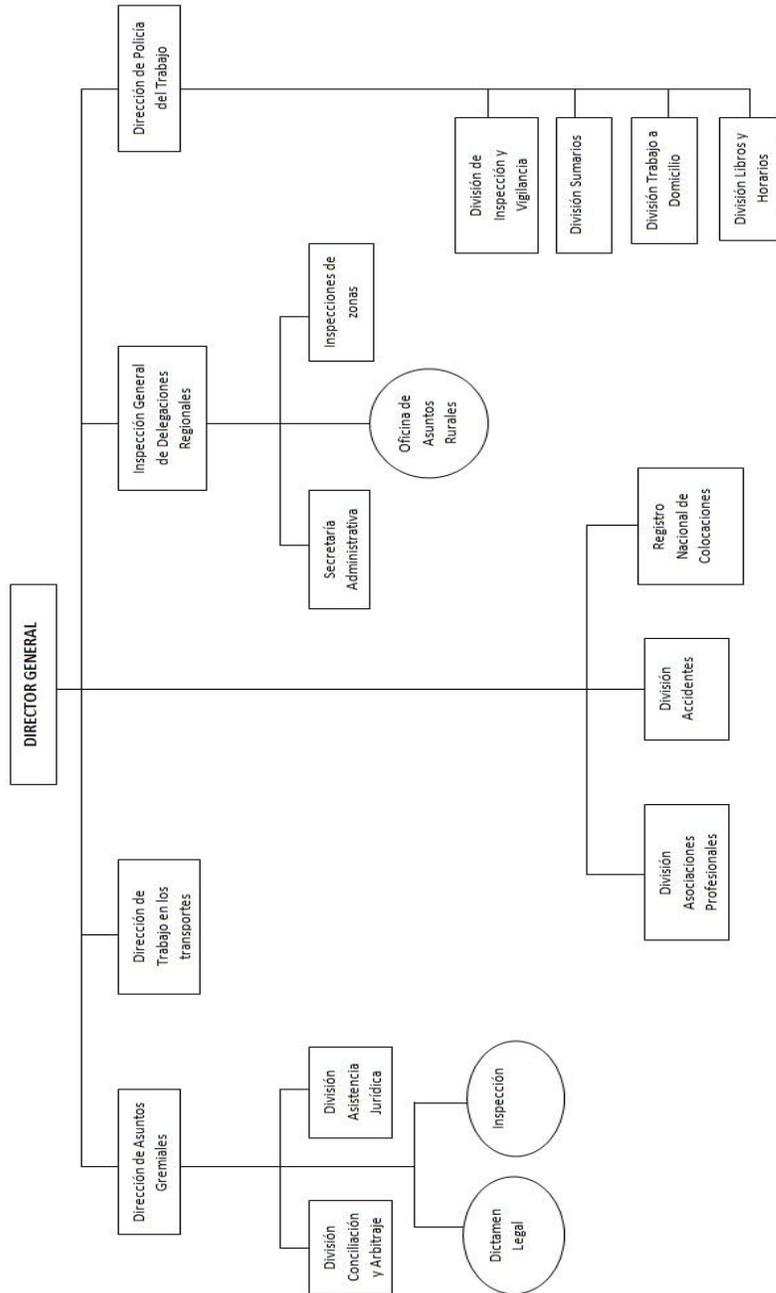
Referencias:

Cambios

Permanencias

**Cuadro 7 - ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO Y ACCIÓN SOCIAL DIRECTA (1947)**

Fuente: Memoria 1947



## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

#### Fuentes estatales:

Archivo General del Ejército. Legajos de la Dirección General de Personal.

Archivo General de la Nación. *Fondo Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial.*

Archivo General de la Nación. *Fondo Secretaría Técnica 1° y 2° Presidencia del Teniente General Juan Domingo Perón.*

Archivo General de la Nación, *Fondo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

BARD Leopoldo (1954), *Labor desarrollada por el Doctor Leopoldo Bard en el Ministerio de Trabajo y Previsión 1947-1954.*

*Boletín del DNT*

*Constitución de la Nación Argentina (1949)*

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Nación*

*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.

ESCARRÁ Enrique (1953), *Segundo Plan Quinquenal y Organización Sanitaria del Trabajo*, Santa Fe, Dirección de Informaciones, Prensa y Publicidad de la Provincia de Santa Fe.

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).

Ministerio de Salud Pública. *Memoria correspondiente al período 1946-1952*, Buenos Aires, Talleres Gráficos.

Ministerio de Trabajo y Previsión. *Memoria Año 1951*.

Ministerio de Trabajo y Previsión. *Memoria junio 1946-diciembre 1951*.

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*, Presidencia de la Nación Argentina, Secretaría Técnica.

*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*.

### **Fuentes de organizaciones patronales:**

*Anales de la Unión Industrial Argentina* (desde 1940, *Argentina Fabril* y desde 1944, *Revista de la Unión Industrial Argentina*) (1937-1946)

*Boletín de la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción* (1936-1944)

*Boletín del Trabajo de la República Argentina* (1930-1951)

*Memorias de la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción* (1936-1944)

**Publicaciones especializadas y políticas:**

*Boletín del Museo Social Argentino*

*Clínica del Trabajo. Higiene, Asistencia Social y Legislación para estudiosos de los problemas del trabajo (1940-1947)*

*Derecho del Trabajo*

*Hechos e Ideas*

*Jurisprudencia Argentina*

*Medicina del Deporte y del Trabajo (1946-1955)*

*Mundo Peronista*

*Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*

*Revista de Economía Argentina*

*Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Universidad de Buenos Aires*

*Revista Internacional del Trabajo*

**Prensa comercial, sindical y partidaria:**

*Clarín*

*El obrero vidriero*

*El vocero*

*La Nación*

*La Prensa*

*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. (1971), *Vida, obra y trascendencia de Sebastián Marotta. Juicios, Semblanzas y Anecdotario de un precursor del sindicalismo*, Buenos Aires, Editorial Calomino.

BARD Leopoldo (1957), *Estampas de una vida. La fe puesta en un ideal “llegar a ser algo”*, Buenos Aires, Talleres Gráficos J. Perrotti.

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.*

BARD Leopoldo (s/a), *Leyes en las cuales he contribuido como autor, para su sanción, durante mi actuación como Diputado Nacional, al Honorable Congreso de la Nación (1922-1930)*, editado en homenaje al autor por un grupo de amigos.

----- (1929), *Antecedentes, títulos y trabajos, presentados al concurso abierto para nombrar profesor suplente de Higiene Médica*, Facultad de Ciencias Médicas.

DE GREGORIO LAVIÉ Lucila (1947), *Trayectoria de la condición social de las mujeres argentinas*, Santa Fe, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Universidad Nacional del Litoral. Instituto Social. Publicación de Extensión Universitaria N° 57.

DESMARÁS Carlos R. (1941), *Tiempo libre de los trabajadores. Vacaciones y Centros de Descanso*, Buenos Aires, Editorial Jurídica Argentina.

LASTRA Bonifacio (1948), *Ubicación de la política social argentina*, Buenos Aires, Imprenta Edmundo Sella.

*Museo y Archivo Histórico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.* Legajos personales de estudiantes y docentes.

“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 Negro de la Segunda Tiranía* (1958)  
(1947 y 1955), *Quién es Quién en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Kraft.

## BIBLIOGRAFÍA

ACHA Omar y QUIROGA Nicolás (2009), “Pliegues de la normalización de los estudios sobre el primer peronismo: complementos y aclaraciones” en Raanan REIN, Carolina BARRY, Omar ACHA y Nicolás QUIROGA, *Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*, La Plata, Dirección Provincial de Patrimonio Cultural Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, pp. 81-102.

ACUÑA Carlos H. (comp.) (2014), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

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.

ALTAMIRANO Carlos (2002), “Ideologías políticas y debate cívico”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955). Nueva Historia Argentina. Tomo VIII*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 206-255.

ANAPIO Luciana (2011), “Una promesa de folletos. El rol de la prensa en el movimiento anarquista en la Argentina (1890-1930)”, *A contracorriente*, vol. 8, nro. 2,

pp. 1-33. Disponible en:  
[https://www.ncsu.edu/project/acontracorriente/winter\\_11/articles/Anapios.pdf](https://www.ncsu.edu/project/acontracorriente/winter_11/articles/Anapios.pdf)

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.

ANSALDI Waldo (2000), “La trunca transición del régimen oligárquico al democrático”, en Ricardo FALCÓN (dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, *Nueva Historia Argentina, Tomo VI*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 15-57.

ARMUS, Diego (2002), “La enfermedad en la historiografía de América Latina Moderna”, *Asclepio*, vol. LIV, n° 2, pp. 41-60.

----- (2007), *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires 1870-1950*, Buenos Aires, Edhasa.

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.

BARRANCOS Dora (2002), *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*, Buenos Aires, FCE.

BARROS BIAVASCHI Magda (2005), *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930/1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*, Tesis doctoral Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

BARRY Carolina (2007), “El Partido Peronista Femenino: la gestación política y legal”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/12382>

-----, Karina RAMACCIOTTI y Adriana VALOBRA (2008) (eds.), *La Fundación Eva Perón y las Mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires, Biblos.

----- (2009), *Evita Capitana. El Partido Peronista Femenino, 1949-1955*, Caseros, EDUNTREF.

----- (2013), “Delia D. Degliuomini de Parodi. El desafío de reemplazar lo irremplazable”, en Raanan REIN y Claudio PANELLA (comps.), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/EDUNTREF, pp. 133-158.

BÉJAR María Dolores (2000), “La política laboral del gobierno de Manuel Fresco”, en José PANETTIERI (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires., Eudeba, 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*, Buenos Aires, Manantial.

BELINI Claudio (2009), *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa.

BELMARTINO Susana (2005), *Historia de la atención médica en la Argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

----- y BLOCH Carlos (1980), “La política sanitaria argentina y las estrategias de desarrollo”, *Cuadernos Médico-Sociales*, n° 14, pp. 1 a 19.

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

----- (2008) “Educar al funcionario: de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias. Argentina 1946-1952”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Debates 2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/36602>

----- (2012), “Guiso de liebre sin liebre: Estado, burocracias y peronismo”, en Mariano PLOTKIN y Eduardo ZIMMERMANN (comps.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 131-155.

BERTOLO Maricel (2008), *Estado y trabajadores en Argentina. El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907-1934*, tesis doctoral inédita, Universidad de Buenos Aires.

----- (2011), “Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina”, *Cuadernos del CIESAL*, n° 10, pp. 71-95.

----- (2012), “Reglamentación del trabajo femenino en la Argentina. Primeras discusiones entre socialistas y sindicalistas revolucionarios”, *Revista Zona Franca*, n° 21.

BIANCHI Susana y SANCHÍS Norma (1988), *El Partido Peronista Femenino*, Buenos Aires, CEAL.

BIERNAT Carolina (2007), *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

----- y RAMACCIOTTI Karina (2013), *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno-infantil. Argentina 1900-1960*, Buenos Aires, Biblos.

----- (2015), “Interferencias políticas e interinstitucionales en el proyecto de centralización de la administración sanitaria nacional (1943-1945)”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 15, disponible en: <http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAn15a11>

BLOCH Marc (1952), *Introducción a la Historia*, Buenos Aires, FCE.

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.

BUCHBINDER Pablo (2014), “Los cambios en la política social argentina y el impacto del terremoto de San Juan (1944)”, *Iberoamericana*, Vol. XIV, n° 55, pp. 121-133.

BUCHRUCKER Cristian (1987), *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.

CAMARERO Hernán (2007), *A la conquista de la clase obrera. Los comunistas y el mundo del trabajo en la Argentina (1930-1935)*, Buenos Aires, Siglo XXI.

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*, Buenos Aires, Sudamericana.

CASTRO GOMES Angela de (coordinadora) (2007), *Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada*, Rio de Janeiro, CPDOC.

COMASTRI, Hernán (2015), *La política científica en el primer peronismo: discursos e imaginarios sociales (1946-1955)*, Tesis doctoral inédita – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

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.

----- y José MARCILESE (2013), “Introducción” al Dossier “Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista. Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas (1946-1955)”, *Historiapolitica.com* nro. 35, julio 2013, disponible en: <http://historiapolitica.com/dossiers/trabajadores-peronismo/>

CORNAGLIA Ricardo (2010), “Las agencias privadas de colocación de personal”, *Revista Doctrina Laboral y Previsional*. Errepar, n° 294 (febrero), p. 114 y ss.

COSSE Isabella (2006), *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar. 1946-1955*, Buenos Aires, FCE.

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*, Buenos Aires, Siglo XXI.

DI LISCIA María Herminia y ZINK Mirta (2007), “Gestar una ciudadanía política. La incorporación de las mujeres al Estado peronista, apoyos y resistencias (1945-1955)” en María Celia BRAVO, Fernanda GIL LOZANO Y Valeria PITA (comps.), *Historias de luchas, resistencias y representaciones. Mujeres en la Argentina, Siglos XIX y XX*, Tucumán, EDUNT.

DI LISCIA María Herminia, FOLCO María Esther y LLUCH Andrea (2000), *Mujeres, maternidad y peronismo*, La Pampa, Fondo Editorial Pampeano.

DOYON Louise (2002), “La formación del sindicalismo peronista”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955). Nueva Historia Argentina. Tomo VIII*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 357-403.

----- (2006), *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista. 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.

ELENA Eduardo, “The promise of planning: technocracy and populism in the making of Peronist Argentina”, en Marcela GARCÍA SEBASTIANI (ed.), *Fascismo y Antifascismo. Peronismo y Antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)*, Madrid, Iberoamericana, 2006, pp. 133-159.

FERRERAS Norberto Osvaldo (2012), “La misión de Stephen Lawford Childs de 1934: la relación entre la OIT y el Cono Sur”, en Fabián HERRERA LEÓN y Patricio HERRERA GONZÁLEZ (coords.) (2012), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, pp. 142-172.

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 ANTÚNEZ Damián (2002), “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en Juan Carlos TORRE (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. *Nueva Historia Argentina. Tomo VIII*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 125-205.

----- 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.

GIUNTA Andrea (1999), “Las batallas de la vanguardia entre el peronismo y el desarrollismo”, en José Emilio BURUCÚA (dir.), *Nueva Historia Argentina. Arte, sociedad y política, Vol. 2*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 57-117.

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.

----- (2014), “La División Estadística y su conversión en Dirección de Estadística Social del Consejo Nacional de Posguerra, 1932-1945”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 241-265.

GONZÁLEZ LEANDRI Ricardo (1999), *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*, Madrid, Biblioteca de Historia de América, CSIC.

----- (2001), “La nueva identidad de los sectores populares”, en Alejandro CATTARUZZA (dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Nueva Historia Argentina. Tomo VII, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 201-238.

GUIAMET Javier (2012), “‘Por fuera de la capilla literaria’. Teatro popular en el Partido Socialista argentino en la década de 1920.” Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Guiamet-Javier.pdf>

HAIDAR Victoria (2008), *Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada en Argentina (1890-1915)*, Buenos Aires, Prometeo.

HALPERIN DONGHI Tulio (2003), *La Argentina y la tormenta del mundo: ideas e ideologías entre 1930 y 1945*, Buenos Aires, Siglo XXI.

HEALEY Mark (2012), *El peronismo entre las ruinas. El terremoto y la reconstrucción de San Juan*, Buenos Aires, Siglo XXI.

HERRERA LEÓN Fabián y HERRERA GONZÁLEZ Patricio (coords.) (2012), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

HOROWITZ Joel (2004), *Los sindicatos, el Estado y el surgimiento de Perón. 1930-1946*, Buenos Aires, EDUNTREF.

HURTADO DE MENDOZA Diego y SOUZA Pablo (2009), “Hacia la cristalización de un orden experimental en la profesión médica de Buenos Aires, 1871-1895”, en Marisa MIRANDA y Álvaro GIRÓN SIERRA (coords.), *Cuerpo, biopolítica y control social. América Latina y Europa en la los siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 207-229.

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.

JÁUREGUI Aníbal E. (1993), “El despegue de los industriales argentinos”, en Waldo ANSALDI, Alfredo PUCCIARELLI y José VILLARRUEL (eds.), *Argentina en la paz de dos guerras 1914-1945*, Buenos Aires, Biblos, pp. 161-192.

----- (2005), “¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955)”, *Revista de Sociología e Política*, n° 25, pp. 139-151.

KABAT Marina (2014), “Nuevas perspectivas para el estudio de la historia de la legislación laboral y la negociación colectiva en la Argentina”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 48 (jul-dic), pp. 103-105.

KARUSH Matthew B. (2013), *Cultura de clase: radio y cine en la creación de una Argentina dividida (1920-1946)*, Buenos Aires, Ariel.

KRIGER Clara (2009), *Cine y peronismo. El Estado en escena*, Buenos Aires, Siglo XXI.

LEONARDI Yanina (2012), “Experiencias artístico-educativas para los obreros durante el primer peronismo”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea), Cuestiones del tiempo presente. Puesto en línea el 11 de julio 2012 URL: <http://nuevomundo.revues.org/63699> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.63699

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.

----- y SURIANO Juan (2003), *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

----- (2004), *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo.

----- (ed.) (2005), *Cuando las mujeres reinaban. Belleza, virtud y poder en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Biblos.

----- (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, Prometeo., pp. 27-45.

----- (2007), “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista de Trabajo*, Año 3, n° 4, pp. 145-154.

----- (2007), *Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960)*, Buenos Aires, Edhasa.

----- (2009), *La prensa obrera. Buenos Aires y Montevideo, 1890-1958*, Buenos Aires, Edhasa.

----- (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.

LÓPEZ GALLEGOS Silvia (2004), “El control del ocio en Italia y España: de la Opera Nazionale Dopolavoro a la Obra Sindical de Educación y Descanso”, *Investigaciones Históricas*, n° 24, pp. 215-236.

LORES ARNAIZ María del Rosario (2004), “La investigación de Alfredo Palacios sobre la fatiga de los trabajadores en la Argentina”, *Pensamiento Universitario*, Año 11, n° 11, pp. 81-89.

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.

LUNA Félix (1984), *El 45*, vol. I, II y III, 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*, Buenos Aires, Ediciones del IDES.

MACOR Darío (2001), “Partidos, coaliciones y sistema de poder” en Alejandro CATTARUZZA (dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, *Nueva Historia Argentina, Tomo VII*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 49-95.

MALOSETTI COSTA Laura (2015), “Un mural para Obras Sanitarias: ‘Construcción de desagües’ de Benito Quinquela Martín”, en AA.VV., *El Riachuelo de Benito Quinquela Martín*, Buenos Aires, Acumar, pp. 39-49.

MARCHESE Silvia (1993), “Empresarios en búsqueda de un espacio político. La CACIP: realidad interna y rumbos externos” en Waldo ANSALDI, Alfredo PUCCIARELLI y José VILLARRUEL (eds.), *Argentina en la paz de dos guerras 1914-1945*, Buenos Aires, Biblos, pp. 107-133.

MARTIN Ana Laura y SPINELLI Hugo (2011), “‘Para que el hombre vuelva a cantar mientras trabaja’. El Instituto de Medicina del Trabajo (IMT) y la salud de los trabajadores”, *Salud Colectiva*, vol. 7, n° 2, pp. 177-197.

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.

MATSUSHITA Hiroshi (1986), *Movimiento obrero argentino 1930-1945*, Buenos Aires, Hyspamérica.

MC DOWELL Linda (2000), *Género, identidad y lugar. Un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Cátedra.

MELÓN PIRRO Julio César y DA ORDEN María Liliana (comps.) (2007), *Prensa y peronismo. Discurso, prácticas, empresas, 1943-1958*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

MILANESIO Natalia (2014), *Cuando los trabajadores salieron de compras. Nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

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.

NARI Marcela (2004), *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940*, Buenos Aires, Biblos.

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.

NIETO Héctor Alberto (2004), “La especialización en Medicina del Trabajo en la República Argentina, formación y práctica”, disponible en: <http://www.srt.gob.ar/super/eventos/Semana2004/ponencias/CicloConferencias/Nieto-EspecializacionMedicinaArgentina.pdf>

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.

OSZLAK Oscar (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*, Buenos Aires, 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

----- (2015), “El grito en el cielo. La polémica gestación de los Tribunales del Trabajo en la Argentina”, *Estudios Sociales*, año XXV, n°48, pp. 59-90.

PALERMO Silvana (1998), “El sufragio femenino en el Congreso Nacional: ideologías de género y ciudadanía en la Argentina”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina Dr. E. Ravignani*, 3era. Serie, n° 16 y 17.

PANELLA Claudio y KORN Guillermo (comps.) (2010), *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955) vol. I*, La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación UNLP.

----- (2015), *Ideas y debates para la Nueva Argentina. Revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955) vol. II*, La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación UNLP.

PANELLA Claudio (2013), “Domingo A. Mercante. Ascenso y caída del ‘corazón de Perón’”, en Raanan REIN y Claudio PANELLA (comps.), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/EDUNTREF, pp. 215-242.

----- y REIN Ranaan (comps.) (2013), *Cultura para todos: El Suplemento Cultural de La Prensa Cegetista (1951-1955)*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional.

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*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.

PASTORIZA Elisa (2008), “Estado, gremios y hoteles. Mar del Plata y el peronismo”, *Estudios Sociales*, n° 34 (primer semestre). Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/pastoriza.pdf>

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.

----- y ----- (comps.) (2012), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.

PORRINI BERACOCHEA Rodolfo (2012), *Izquierda uruguaya y culturas obreras en el tiempo libre: Montevideo 1920-1950*, tesis doctoral Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

PORTELLI María Belén (2011), *Saberes modernos para políticas eficaces. Intelectuales, Estado y cuestión obrera en Córdoba, 1906-1936*, Buenos Aires, Prometeo.

----- (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](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.

----- (2012), *Estado, movimiento y Partido Peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.

RAMACCIOTTI Karina (2009), *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.

----- (2011), “De la culpa al seguro. La Ley de Accidentes de Trabajo, Argentina (1915-1955)”, *Mundos do Trabalho*, vol. 3, n° 5, jan-jun, pp. 266-284.

REIN Raanan (2006), *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumière.

----- (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.

----- (2009), “De los grandes relatos a los estudios de ‘pequeña escala’: algunas notas acerca de la historiografía del primer peronismo” en Raanan REIN, Carolina BARRY, Omar ACHA y Nicolás QUIROGA, *Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*, La Plata, Dirección Provincial de Patrimonio Cultural Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, pp. 19-59.

----- (2012), *Los Bohemios de Villa Crespo*, Buenos Aires, Sudamericana.

----- (2013), “Juan Atilio Bramuglia. El heredero que nunca fue”, en Raanan REIN y Claudio PANELLA (comps.), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/EDUNTREF, pp. 51-76.

----- y Claudio PANELLA (comps.) (2013), *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, Buenos Aires, Pueblo Heredero/EDUNTREF.

----- (2014), *Los muchachos peronistas judíos. Los argentinos judíos y el apoyo al Justicialismo*, Buenos Aires, Sudamericana.

----- (comp.) (2015), *La cancha peronista. Fútbol y Política (1946-1955)*, Buenos Aires. UNSAM Edita.

ROCCHI Fernando (2006), *Chimneys in the desert: industrialization in Argentina during the export boom years, 1870-1930*, Stanford-California, Stanford University Press.

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

ROUGIER Marcelo y ODISIO Juan (2014), “*Post bellum: La Revista de Economía Argentina y los inicios del ‘industrialismo’*”, en Marcelo ROUGIER, Eduardo GÁLVEZ, Juan ODISIO *et al.*, *Perspectivas sobre la industria: Documento de Trabajo I AESIAL*, Buenos Aires, UBA-FCE, pp. 29-100.

ROUQUIÉ Alain (1981), *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Vol. 1, Buenos Aires, 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 de Doctorado. FaHCE. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.450/te.450.pdf>

----- (2014), “El Departamento Nacional del Trabajo y la influencia antiliberal en los años treinta”, en Mirta Zaida LOBATO y Juan SURIANO (comps.), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 223-240.

SAÍTTA Sylvia (1998), *Regueros de Tinta. El diario Crítica en la década de 1920*, Buenos Aires, Sudamericana.

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.

SKOCPOL Theda (1985), “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, en Peter EVANS, Dietrich RUESCHMEYER y Theda SKOCPOL (comps.) *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.

SEBASTIANI María Graciela (2005), *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1943 y 1951*, Buenos Aires, Prometeo.

SGRAZZUTTI Pedro (2004), “La organización del ‘tiempo libre’ en dictaduras europeas y en Argentina entre 1922 y 1955”, *Revista HMIC*, n° II, disponible en: <http://seneca.uab.es/hmic>

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.

SIMÓN Julio (2006), “Breve informe sobre la negociación colectiva en la República Argentina”, *Revista de Trabajo*, Año 2, n° 3, pp. 37-45.

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 Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (eds.) (2009), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 85-120.

SIDICARO Ricardo (2008), “Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, *Estudios Sociales*, n° 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.

----- (2013), “La triple reforma de 1949 y el Plan de Acción en Materia Económica: un apuntalamiento del objetivo económico-financiero del primer peronismo”, ponencia presentada en las XIV Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia, Mendoza, 2 al 5 de octubre.

SURIANO Juan (1988), *Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, CEAL.

----- (1989/90), “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *Anuario*, n° 14, pp. 109-136.

----- (1991), “Estado y conflicto social: el caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, n° 4, pp. 91-115.

----- (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*, Buenos Aires, 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.

SURRA Roberto (2003), *Peronismo y cultura*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.

TORRE Juan Carlos (1990), *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella.

ULLIVARRI 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.

VALOBRA Adriana María (2008), “Feminismo, sufragismo y mujeres en los partidos políticos en la Argentina de la primera mitad del siglo XX”, *Amnis*, n° 8, disponible en: <http://amnis.revues.org/666> ; DOI: 10.4000/amnis.666.

----- (2010), *Del hogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina argentina, 1946-1955*, Buenos Aires, Prohistoria Ediciones.

VAN DAELE Jasmien (2008), “The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research”, *International Review of Social History*, vol. 53 (December), Issue 3, pp. 485-511.

VARELA Mirta (2012), “Peronismo y medios: control político, industria nacional y gusto popular”, disponible en: <http://www.rehime.com.ar/escritos/documentos/idexalfa/v/varela/Mirta%20Varela%20-%20Peronismo%20y%20medios.pdf>

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.

WALDMANN Peter (2009), *El peronismo 1943-1955*, Buenos Aires, EDUNTREF.

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](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*, Buenos Aires, 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.