

LA RELACION ESTADO-SINDICATOS EN LA POLITICA LABORAL DEL PRIMER GOBIERNO DE HIPOLITO YRIGOYEN

RICARDO FALCÓN*

El propósito de este trabajo es analizar algunos aspectos de los proyectos legislativos del primer gobierno radical, de Hipólito Yrigoyen. Nos interesa en particular, lo referente a la relación entre Estado y sindicatos y más ampliamente, su actitud ante la cuestión social.

En consecuencia consideraremos los aspectos referidos al rol que el Estado otorgaba al Departamento Nacional del Trabajo y a los contenidos de los proyectos de ley de asociaciones profesionales.

Una declaración previa se impone. Por un lado, nos abocaremos a los aspectos estrictamente vinculados con esta cuestión, dejando de lado otros de importancia, pero que merecen un tratamiento particular. Por otro lado, no pretendemos incursionar, sino tangencialmente, en la historia del derecho laboral, tarea que corresponde a los especialistas.

En las dos primeras décadas del siglo XX, se producen dos tentativas importantes por establecer una ley global reguladora del mundo laboral argentino. Paradójicamente, estos proyectos legislativos que nunca fueron sancionados, se conocen como "Códigos". El primero es el llamado "Código González", impulsado en 1904 por el ministro del Interior de Roca, Joaquín V. González, y el segundo es el "Código de 1921" y que en realidad, reconocía como antecedente importante, una serie de proyectos sobre temas laborales, enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso de 1919.

* CONICET / Universidad Nacional de Rosario.

No es casual, que estas dos tentativas de producir una ley de alcances globales, se produjeran después de fuertes conmociones sociales protagonizadas por el movimiento obrero, como fueron la huelga general de 1902, la primera de alcances nacionales, en el primer caso y la Semana Trágica de enero de 1919 en el segundo.

Sin embargo, ambas tentativas, tienen en su contenido diferencias significativas, pese a elementos comunes, cuya señalización puede ayudarnos a comprender qué es lo que tiene de innovadora y qué es lo que tiene de continuadora la política laboral del primer gobierno radical.

Analizaremos, también la evolución de la legislación sobre las funciones y alcances del Departamento Nacional del Trabajo, en la medida que marca diferencias en el tipo de aproximación del Estado a la cuestión social, antes y después de la llegada del radicalismo al gobierno.

El proyecto González

Tal como se lo reconoce, claramente, en el texto del mensaje que precede al proyecto, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, la iniciativa está inspirada en las repercusiones de la huelga general de 1902, la primera que tiene alcances nacionales y que dio lugar a serios enfrentamientos entre los sindicatos anarquistas y el Estado.⁽¹⁾

La huelga de ese año, pone de relieve dos fenómenos importantes en lo que hace a la cuestión obrera. En primer lugar, marca la plena irrupción del movimiento obrero en la escena política nacional. Ya no se trataba, como ocurría hasta entonces y desde fines de los años '80, de movimientos reivindicativos gremiales, sectoriales o incluso generales de nivel local. Ahora había un movimiento con capacidad de articulación nacional, o al menos de los principales centros concentradores de mano de obra asalariada. Además, se trataba de un movimiento con capacidad de enfrentar la represión estatal de una manera tal que se generaban situaciones de violencia superiores a las que se había intentado prevenir con el uso de la fuerza.

En segundo lugar, los acontecimientos de 1902 habían permitido comprender a la elite dirigente del Estado, que el movimiento obrero no presentaba en el seno de sus filas, un muy alto grado de homogeneidad. Los debates sobre la oportunidad y alcances de la huelga habían puesto a la luz del día la existencia de diferencias profundas entre anarquistas y socialistas.

Esta doble enseñanza de la huelga general de 1902, generará, o acelerará, al menos, por parte del Estado una suerte de "movimiento de pinzas". Por un lado, se intensificará el juego represivo, que ya dejará de ser selectivo y puntual contra ciertas huelgas y contra el accionar anarquista, para dar lugar a una represión más sistemática e incluso legislativa, como lo expresa la sanción de la llamada Ley de Residencia, que facultaba la expulsión del país de los activistas anarquistas.

Sin embargo, sería un error suponer que el Estado Oligárquico, tendía antes de 1902, a tratar a la cuestión social únicamente como una cuestión policial. Como lo han señalado, Ernesto Isuani y Juan Suriano, ya desde el siglo XIX se expresan en Argentina tendencias "bismarckianas" de un tratamiento político a la cuestión proveyendo iniciativas asistenciales que tendieran a prevenir los riesgos de explosiones sociales.⁽²⁾

Lo que ocurre después de 1902 es una intensificación y una sistematización de ambas tendencias. Y las dos van a tener su expresión en el proyecto del Código de 1904. La vertiente asistencialista se expresará en una serie de medidas protectoras del trabajo, entre las cuales figuraban la concesión, retaceada, de la jornada de ocho horas de trabajo, el descanso hebdomadario, indemnización por accidentes, higiene del trabajo, formas de conciliación ante los conflictos de capital y trabajo, etc.

No nos detendremos sobre estas medidas, ya que no constituyen, aquí, el centro de nuestro interés. Sí, por el contrario, haremos un breve análisis de los contenidos que podríamos denominar "regimentadores" de la vida sindical.

Una de las cuestiones más significativas del proyecto es que dedica un capítulo a los inmigrantes. Las intenciones de este apartado son restrictivas del ingreso de extranjeros al país. El artículo 6, fija taxativamente los casos de quiénes no podrán ingresar como inmigrantes: "enfermos mentales"; portadores de males contagiosos; mendigos de profesión, estafadores, y prostitutas. Además, el artículo 8, excluye también a los inmigrantes, europeos o no, que provengan de países en los cuales las costumbres sean contrarias a la moral, que sean vagabundos o que constituyan un riesgo de convertirse en un peligro o una carga para el Estado o la sociedad.⁽³⁾

Más directamente nos interesa el artículo 7 que excluía a los delitos políticos de aquellos que podían ser causa de interdicción del ingreso al país, con excepción de los comprendidos en la ley 4.944, la ya mencionada "ley de residencia", de la cual hacía expresa mención. De esta manera, las medidas antianarquistas quedaban incorporadas al proyecto de código en forma permanente.⁽⁴⁾

Intenciones fuertemente regimentadoras tenía, también, el capítulo dedicado a las asociaciones profesionales, a las cuales colocaba bajo la vigilancia de una Comisión Nacional del Trabajo. Las asociaciones profesionales podían ser disueltas tras "juicio sumario" por la autoridad administrativa, según el artículo 385, en caso de actitudes contrarias a la Constitución Nacional o a la paz social y de "atentados a la libertad de las personas".⁽⁵⁾

Estas prescripciones estaban dirigidas contra prácticas por entonces corrientes en el movimiento obrero argentino, como las huelgas en sectores claves de la actividad económica —la suspensión del trabajo en un ferrocarril nacional, por ejemplo, podía ser considerada como una alteración de los preceptos constitucionales— el boycott o la actividad de los "piquetes" de huelguistas. Prácticas, que en cierta medida, ganaban aceptación en los trabajadores ante las condiciones imperantes de semilegalidad del movimiento sindical.

Las asociaciones profesionales ya constituidas que se adaptaran a los contenidos de la proyectada ley, gozarían de la personería jurídica; el derecho de recibir subvenciones de los particulares y del Estado; tendrían acceso a un fuero especial de arbitraje laboral y la posibilidad de firmar convenios colectivos de trabajo. No sería el mismo caso de las que vendrían después y que no se ajustarán enteramente a los preceptos legales, a juicio de la autoridad administrativa.

Para las ya existentes e inscriptas en un padrón de la Comisión Nacional del Trabajo, previa aceptación de este organismo se prescribía la pérdida del acceso a los fueros laborales, en casos de ayuda a una rebelión o sedición; de predicar contra los preceptos legislativos; de incitar a alterar el orden o la paz; de cometer hechos considerados delictivos por las leyes provinciales o federales; de empleo de la violencia, de intimidación contra obreros, pertenecientes o no a la organización y en los que se atentara contra la libertad de comercio o industria.⁽⁶⁾

La mayoría de estos preceptos era susceptible de encuadrar a buena parte de las acciones que podía desarrollar una organización sindical dadas las condiciones de la época. Pero además, el artículo 409 autorizaba a la policía a disolver reuniones, por la fuerza si necesario, en caso de "gritos injuriosos" o amenazas por vías de hecho contra otras personas, sociedades o empresarios.⁽⁷⁾

El proyecto de Ley Nacional del Trabajo, generó un amplio debate en Argentina. Los anarquistas se pronunciaron abiertamente en contra de sus preceptos. De manera, casi igual, lo harían los miembros de la fracción disidente del Partido Socialista, que después constituirían el Sindicalismo Revolucionario. Los socialistas, en cambio, tuvieron una posición más ambigua. Por un lado, rechazarían con firmeza, los capítulos que ostentaban claras intenciones regimentadoras del movimiento obrero, pero por otro, aceptarían, no sin "beneficio de inventario" aquellos apartados que consagraban puntos que significaban mejoras legislativas en la situación global de los trabajadores, aunque no los reputaran totalmente positivos.⁽⁸⁾

El proyecto impulsado por Joaquín V. González, permaneció durante algunos años en el Congreso como posible objeto de sanción, hasta que fue muriendo por inanición. La Unión Industrial Argentina, aunque con argumentos diferentes a los de las sociedades obreras, también, se pronunció en contra del proyecto, poco sumisa a aceptar una iniciativa que descargaba en la incipiente "burguesía industrial" los mayores costos de la tentativa.

El proyecto de 1921

Muchos años pasarían, antes que en 1921, el Poder Ejecutivo, ahora, con Hipólito Yrigoyen, líder radical, en la presidencia, enviara a las cámaras un nuevo proyecto de ley global, reguladora de las relaciones entre el capital, el trabajo y el Estado. De cualquier manera, debe decirse, que ese proyecto, reconoce, claramente, antecedentes en los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso, en

el curso de 1919. Como, explícitamente lo admite el mensaje de 1921, que *se ha inspirado en los mismos principios de política solidaria que informaron los diversos proyectos sobre legislación obrera que se referían a conciliación y arbitraje (mensaje de 19 de mayo de 1919), asociaciones profesionales (23 de mayo de 1919), contrato colectivo de trabajo (19 de marzo de 1919) y trabajo en los territorios nacionales (24 de julio de 1919).*⁽⁹⁾

Es necesario recordar, que esos textos son inmediatamente posteriores a los acontecimientos de enero de 1919, los ya mencionados de la Semana Trágica. Esto nos suscita algunas reflexiones. En primer lugar, como ya se dijo, los intentos de sancionar una legislación laboral con pretensiones globalizantes, son sucedáneos de acontecimientos socialmente conmocionantes, tal como había ocurrido, después de 1902.

Sin embargo, en nuestra opinión, sería erróneo abundar en la búsqueda de similitudes entre las motivaciones de la iniciativa de 1904, con el "Código González" y las de 1921, con el proyecto de Código de Trabajo enviado por Yrigoyen al Congreso. Es cierto, como veremos, que entre ambos proyectos legislativos hay algunas motivaciones basadas en situaciones parecidas, o que tienen, desde el punto de vista de sus contenidos, puntos en común. Sin embargo, al mismo tiempo, sobresalen algunas diferencias, que vale la pena hacer notar.

Por otra parte, se impone otra hipótesis: entre 1916 y 1919, es decir, hasta el momento de los acontecimientos de la denominada Semana Trágica, predominó en el gobierno radical, sobre todo en lo que concierne al tratamiento de la cuestión obrera, un estilo de acercamiento, que se hacía visible, particularmente, por la innovación personificada en los arbitrajes presidenciales, que favorecían, en algunos casos, a las sociedades obreras.

Después de enero de 1919, parece inaugurarse otra línea: la que tiende a desplazar a un segundo lugar los éxitos conciliatorios con el movimiento obrero que pudieran brindar los laudos arbitrales favorables al movimiento obrero, por una actitud más institucional. Esta segunda línea, era la de promover una legislación que al mismo tiempo que satisficiera algunas demandas más evidentes de las organizaciones de los trabajadores en las últimas décadas, pudiera encuadrarlas dentro de los cánones que guiaban las fundamentaciones últimas del accionar radical en torno a la cuestión social y que no eran ajenas a su adopción de algunos de los principios de lo que se suele llamar el pensamiento krausista.

Debemos recordar que, tal como hemos afirmado en otros textos, el pensamiento Yrigoyenista en lo concerniente a la cuestión social tendía a lograr la "armonía social" a través de la conciliación de intereses de diferentes "instancias orgánicas", proceso en el cual el Estado podía desempeñar un rol preponderante en el efectivo imperio del concepto de "solidaridad".⁽¹⁰⁾

En este sentido, se puede establecer una diferencia significativa entre las motivaciones que animaban al texto de Joaquín V. González, de 1904, y a los proyectos radicales de 1919 y 1921. Como dijimos, en el proyecto de 1904, se mezclaban la tendencia a tratar la cuestión obrera como un hecho policial, al

mismo tiempo que se abordaba otra que apuntaba a crear leyes asistencialistas con el propósito de evitar los costos sociales de los frecuentes levantamientos obreros. Un análisis de esos proyectos legislativos, los de 1919 y su recuperación en el proyecto de Código de 1921, nos permitirá vislumbrar, más claramente, esas diferencias.

En lo que a nuestros intereses concierne, son escasas las diferencias entre el texto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, el 30 de mayo de 1919,⁽¹¹⁾ y el del proyecto remitido a la misma institución, el 6 de junio de 1921,⁽¹²⁾ por lo tanto, salvo en algún punto específico, haremos un tratamiento de conjunto de ambas iniciativas.

El capítulo I del Título XVIII dedicado a las asociaciones profesionales, tanto obreras como empresarias, establece: la no obligatoriedad de la afiliación; la prohibición que los industriales se opongan a la participación de los obreros en los sindicatos; el principio que la sindicalización no puede señalar diferencias en la contratación de la mano de obra; el otorgamiento a las asociaciones profesionales del carácter de personas jurídicas; la obligatoriedad de registrarse por estatutos; la facultad de litigar judicialmente; el derecho a celebrar convenios colectivos de trabajo y a tener representación gremial en las juntas, tribunales o consejos prescritos por el proyecto de Código y finalmente, admite la posibilidad de recibir beneficios y subvenciones. Las asociaciones no constituidas según esas normas serían consideradas como "ilegales" y como "simples sociedades de hecho".⁽¹³⁾

Más específicas son las prescripciones referidas a la Capital Federal, jurisdicción sobre la cual el Poder Ejecutivo se consideraba con mayores atribuciones de legislar, a diferencia de las provincias. Los artículos 456 y 457 establecían las condiciones bajo las cuales las asociaciones profesionales gozarían de la personería jurídica. En el primero se definía la asociación profesional como *toda agrupación constituida exclusivamente para el estudio, protección y desenvolvimiento de sus intereses profesionales entre personas que ejercen la industria, el comercio, la agricultura o las carreras liberales con fines lucrativos, la misma profesión o profesiones similares o conexas, el mismo oficio u oficios que concurren a la fabricación de los mismos productos.*⁽¹⁴⁾

Nos interesa, especialmente, referirnos al artículo 474 que establecía las causas por las cuales la autoridad administrativa podría declarar disuelta una asociación profesional: cuando se comprobara la violación de las disposiciones legales; cuando el número de socios, fijado de antemano en un mínimo de diez, fuera menor a esa cifra; cuando se negaran a acatar el fallo de un tribunal de arbitraje o no le dieran cumplimiento en debida forma y *cuando sus actos constituyan una perturbación violenta del orden público o impidan el ejercicio de la libertad de trabajo.*⁽¹⁵⁾

No es nuestra intención analizar, en esta oportunidad, los mecanismos de conciliación y arbitraje que se establecían en el proyecto de 1921, sin embargo nos parece necesario señalar que el inciso a) del artículo 482, determinaba explícitamente que la legislación pertinente reconocería como base: *el derecho de huelga de*

parte de los obreros y empleados como último medio para mejorar las condiciones económicas del trabajo.⁽¹⁶⁾

Una primera lectura comparativa de los principales mecanismos que hemos expuesto del capítulo del proyecto de Código de 1921 dedicado a las asociaciones profesionales en relación a lo dicho en torno al proyecto de 1904, es que surgen algunas diferencias notables, aunque se conserven algunos puntos de continuidad en las pautas de tratamiento estatal de la cuestión social.

Algunas de esas diferencias son muy notables: no hay un capítulo destinado a los inmigrantes, ni se incorpora a la legislación del trabajo los principios discriminatorios y punitivos de la Ley de Residencia, ni se facultaba a la policía a disolver por la fuerza las reuniones o agrupamientos en los cuales se profirieran gritos “injuriosos”, hechos de muy difícil apreciación, como lo señalaba un defensor, a medias, del Código de 1904, José Ingenieros.⁽¹⁷⁾

Es cierto, que ni en el proyecto de 1921, ni en su antecesor, el mensaje enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados en 1919, por el Presidente de la Nación, se preconizaban principios de ese tipo. Sin embargo, es cierto, también, que es perceptible alguna continuidad, en la medida, que se faculta a la autoridad administrativa, sin más trámites, a disolver a las organizaciones profesionales que no se ajustaran a los preceptos legislativos y más específicamente en los casos que incurrieran en una alteración del orden público o que atentaran contra la libertad de trabajo.

Además, el ya mencionado artículo 454 que declara “ilegales” a las asociaciones que no se constituyan de acuerdo a los preceptos que el proyecto de ley preconiza, es desde el punto de vista de los juristas susceptible de más de una interpretación. Por un lado, esa declaración de ilegalidad, parece semejarse a las prescripciones contenidas en el proyecto de 1904. Pero, por otro lado, al agregar que al mismo tiempo serán consideradas como “simples asociaciones de hecho”, parece decir que la ilegalidad no está planteada desde el punto de vista del Código Civil, sino únicamente en lo que concierne al fuero laboral, o sea que tiende a afectar su capacidad de representación gremial.

De conjunto, puede afirmarse que la legislación de 1921 no tiene el mismo carácter regimentador que la de 1904. Es cierto, que la existencia de las asociaciones profesionales sigue atada a la discreción de la autoridad administrativa. Pero, sus facultades son más restringidas y menos arbitrarias. En todo caso, desaparece el carácter fuertemente policíaco que tenía el proyecto de 1904.

La iniciativa presidencial de 1921, si bien sigue ubicando al Estado en el centro de la cuestión —lo que por otra parte sería retomado en la legislación argentina posterior— parece más corresponderse con la concepción krausista-radical de la armonía social controlada por el Estado, que a los principios semi-asistenciales, semi-represivos del período oligárquico.

El Departamento Nacional del Trabajo

También en lo que se refiere al Departamento Nacional del Trabajo, el órgano administrativo encargado de poner en práctica las políticas laborales gubernamentales, se registran notorias diferencias en su concepción y atribuciones, entre el período oligárquico y el período radical.

En 1907, cuando todavía no estaba totalmente descartada la consideración del proyecto de Ley Nacional del Trabajo de 1904, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo consideraron la creación del mencionado Departamento, dependiente del Ministerio del Interior.

La cuestión fue objeto de un debate en el seno de la Cámara de Diputados. La proposición presidencial y de los diputados oficialistas era la de sancionar rápidamente la creación de esa institución, la que debería tener, principalmente, objetivos investigativo; e informativos sobre la condición obrera. Por el contrario, el parlamentario socialista Alfredo Palacios, apoyado por otros legisladores señalaba la conveniencia de sancionar primero algunas leyes laborales para que la actividad del Departamento pudiera tener un contenido real.⁽¹⁸⁾

El decreto de instauración del Departamento Nacional del Trabajo, de fecha 14 de marzo de 1907, le atribuye como funciones *...recoger, coordinar y publicar todos los dato relativos al trabajo...* especialmente los concernientes a las relaciones entre el capital y el trabajo, con el propósito de contribuir *...a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores.*⁽¹⁹⁾ Refrenda esta concepción de los roles atribuidos a la institución en el Mensaje del Presidente de la República al inaugurar las sesiones del Congreso, el 8 de mayo de aquel año: *...Son oficinas técnicas, de estudio, de investigación y de consulta.*⁽²⁰⁾

Todo lo mencionado ratifica el carácter puramente "técnico" que el Poder Ejecutivo y una mayoría de legisladores le otorgaban al flamante Departamento Nacional del Trabajo. Su misión fundamental era la de recolectar y procesar información y asesorar al poder público. Ninguna función arbitral le era concedida.

Además, quedaba claro que carecía de funciones de contralor sobre el cumplimiento efectivo de la escasa legislación vigente en materia laboral. Una nota del director del organismo, José N. Matienzo, al Ministro del Interior, solicitando la sanción de una Ley Orgánica para la institución, subrayaba que: *La policía industrial y comercial no forma parte de las atribuciones conferidas al Departamento Nacional del Trabajo, porque no se aviene a la índole técnica e informativa de esta institución.*⁽²¹⁾

Algunos años después en 1912, el contenido de la documentación indica algunas modificaciones importantes en el papel que se atribuye al organismo. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo, la N° 8.999, establecía en su artículo primero, que, además de las funciones antes señaladas, tendría las de *...organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales que dicte el*

Congreso sobre la materia.⁽²²⁾ Más aún, el artículo 5 le concedía el derecho de tener a su cargo el registro de colocaciones para obreros.⁽²³⁾

Ya era evidente que la concepción sobre las funciones que debía tener el organismo se había modificado de una manera sustancial. No sólo se trataba de una oficina técnica de estudio e investigación, tal como se la concebía en 1907, sino que además tenía roles de contralor e incluso regulación del mercado de trabajo. Sin embargo, en esos textos no aparecían todavía facultades de conciliación y arbitraje.

Sin embargo, las primeras, las de fomentar la conciliación entre los conflictos entre el capital y el trabajo, aunque no supusieran todavía un rol de arbitraje obligatorio, no tardarían en aparecer. En efecto, el artículo 5 del decreto reglamentario de la Ley Orgánica, sancionado por el Poder Ejecutivo en enero de 1913, le otorgaba la facultad a su presidente de convocar y dirigir los Consejos de conciliación.⁽²⁴⁾

Son dos las hipótesis que pueden esbozarse para intentar explicar las modificaciones que se verifican en 1912 y 1913 en la actitud del Estado. En primer lugar la presencia de la Ley Sáenz Peña que, como se sabe, al consagrar de hecho el sufragio universal, mediante la supresión de las prácticas exclusivistas y fraudulentas, lanzó al "mercado político", para decirlo de alguna manera a un importante segmento de trabajadores asalariados urbanos. Aun desde el ángulo de la coalición conservadora estos trabajadores se convertían en eventuales clientes electorales.

En segundo lugar, los vaivenes de la producción y comercialización cerealera, habían tenido como consecuencia un aumento de los índices de desempleo, lo que podía considerarse como un eventual augurio de malestar social.

Si bien las iniciativas de 1912 y 1913 crean un puente respecto a 1907, será recién en los proyectos de 1919 y en el del Código de 1921, cuando el Departamento Nacional del Trabajo aparezca con funciones arbitrales y conciliatorias más netas.

El artículo 9 del proyecto de Código de 1921, delegaba en el Departamento Nacional del Trabajo el cumplimiento de la parte administrativa de sus prescripciones. A la ya habitual tarea de recolectar informaciones, se agregaban la de presentar proyectos de leyes sobre legislación obrera y social al Poder Ejecutivo; *cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Código de Trabajo y de las restantes leyes sociales cuyo cumplimiento le sean encomendados* y propender al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los obreros, con facultad de adoptar iniciativas al respecto.⁽²⁵⁾

Por el artículo 10, se le designaban tres funciones especiales: la organización de un registro nacional de colocaciones con intenciones reguladoras del mercado de trabajo; dar asistencia jurídica a los obreros que lo solicitaran y establecer un servicio permanente de dirección de la mutualidad.⁽²⁶⁾

Como se ve, ahora, la institución tenía plenas funciones de policía respecto al cumplimiento de la legislación, al mismo tiempo que se le otorgaban funciones asistenciales de mayor amplitud que las contempladas en los proyectos, decretos y leyes anteriores.

Algunas conclusiones

Nuestras conclusiones aparecen signadas por dos limitaciones importantes. Por un lado, tal como hemos señalado precedentemente, nos hemos abstenido de abordar una serie de cuestiones importantes de la legislación laboral que hemos considerado, en la medida que el objetivo central de este trabajo es el de analizar las relaciones entre Estado y sindicatos. Además, reiteramos, nuestra intención no es incursionar, sino tangencialmente, en el terreno de la historia del derecho laboral, tema que no es de nuestra especialidad.

En segundo lugar, nos abstenemos también, de analizar las razones más profundas del motivo por el cual el Código de 1921, no fue sancionado. Aceptamos, no sin beneficio de inventario, la explicación en la cual ha coincidido la mayoría de los historiadores: los radicales no disponían de mayoría legislativa. Sin embargo, el tema parece merecer una consideración más cuidadosa, que escapa a las posibilidades de estas páginas.

La primera y quizás la más general de nuestras conclusiones, es que pese a la existencia de ciertas continuidades, la política laboral de la Unión Cívica Radical evidencia un cambio cualitativo respecto a la del denominado "período oligárquico".

En realidad, estas transformaciones en la política laboral, son la expresión de mutaciones en la propia naturaleza del Estado y en consecuencia en el tipo de acercamiento a la cuestión social. Las tibias tentativas de legislación laboral del Estado Oligárquico, tenían un carácter esencialmente "bismarckiano", es decir, de orden político, preventivo, frente a los riesgos de desborde social por parte del movimiento obrero. Y en consecuencia combina prácticas asistencialistas con otras represivas y regimentadoras del movimiento sindical.

En la legislación del período radical, si bien ambas intenciones siguen presentes, la proporción de la presencia de unas y otras es muy grande. Y estas diferencias cuantitativas se convierten en cualitativas. Aunque el Estado mantiene una presencia importante en la vida de las organizaciones sindicales, expresada sobre todo en la capacidad de la autoridad administrativa, para disolver las organizaciones que no se ajustaran a la ley, desaparecen las atribuciones represivas contenidas en el proyecto de 1904.

Como hemos dicho, en ambos casos, en el de 1904 y en el de 1919-1921, se trata de reacciones frente a fuertes conmociones sociales. Pero, en el caso del radicalismo la respuesta parece haber sido, luego de la represión coyuntural en enero de 1919, la de intentar reforzar la integración del movimiento obrero.

Esto se corresponde con una tentativa global de ensanchar las bases sociales del Estado. Que lo logrará o no. O si lo logró, cuál fue la medida, es una investigación y un debate necesario, que sin embargo no desmienten esa tendencia.

NOTAS

- (1) *Proyecto Nacional de Ley del Trabajo*, Buenos Aires, 1904.
- (2) Juan Suriano, "El Estado Argentino frente a los trabajadores urbanos, política social y represión, 1880-1916", en *Anuario Escuela de Historia*, N° 14, UNR, 1989-1990; Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Teni Fanfani, *El Estado benefactor, un paradigma en crisis*, Miño Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1991.
- (3) *Proyecto Nacional*, op. cit.
- (4) *Ibídem*.
- (5) *Ibídem*.
- (6) *Ibídem*.
- (7) *Ibídem*.
- (8) Ricardo Falcón, *El mundo del trabajo urbano (1890-1914)*, CEAL, Buenos Aires, 1986.
- (9) *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, N° 48, noviembre, 1921.
- (10) Ricardo Falcón, *El primer gobierno radical y la cuestión social. (Algunos problemas teóricos y metodológicos desde una perspectiva historiográfica)*, Documentos de Trabajo Ciesal, Rosario, diciembre de 1993.
- (11) *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1919, t. 1.
- (12) *Boletín*, op. cit.
- (13) *Ibídem*.
- (14) *Ibídem*.
- (15) *Ibídem*.
- (16) *Ibídem*.
- (17) José Ingenieros, *La legislación du Travail dans la République Argentine*, Edouard Cornely et Cie. Editeurs, Paris, 1907.
- (18) *Boletín*, op. cit.
- (19) *Ibídem*.
- (20) *Ibídem*.
- (21) *Ibídem*.
- (22) *Boletín*, op. cit, N° 27, julio de 1914.
- (23) *Ibídem*.
- (24) *Ibídem*.
- (25) *Boletín*, op. cit.
- (26) *Ibídem*.