

# 2 ESTADO Y RELACIONES LABORALES EN LA SANTA FE DE ENTREGUERRAS<sup>1</sup>

---

Susana Piazzesi  
Mariana Tettamanti

## RESUMEN

En este artículo se pone el foco en el Estado subnacional santafesino en el período comprendido entre la sanción de la Ley Electoral Sáenz Peña, en 1912, y el golpe militar de 1930. Se trata de un período de claro predominio del partido radical en Santa Fe, partido que a través de sus diferentes facciones ejerce el Poder Ejecutivo provincial a lo largo de esos dieciocho años.

El objetivo es indagar la forma en que el Estado provincial diseña su relación con el mundo laboral a partir del análisis de las instituciones y normativas que se crean en esa materia. Se busca también establecer las esferas de competencia que tiene la provincia como parte de un Estado federal en la construcción de su vínculo con el mundo del trabajo así como avanzar en una mirada comparativa con lo realizado en esa área por otras provincias argentinas.

## PALABRAS CLAVE

Estado provincial · relaciones laborales · radicalismo · Santa Fe · Nación–provincias

## ABSTRACT

This article is focused in the Santafesinian subnational state during the period that goes from the approval of the Sáenz Peña electoral law, in 1912, and the coup d'état from 1930. It is a period of clear predominance of the Radical party in Santa Fe, and through their different factions, they are in charge of the executive party during those eighteen years.

The aim is to investigate the way in which the provincial state lays out its relationship with the world of work, by analyzing the institutions and regulations they create as regards this subject. It is also our objective to establish the sphere of competence the Province has as part of a federal state in the development of its bond with the world of work, and also to gain a comparative perspective as regards what have been done in this field in other Argentinian provinces.

## KEY WORDS

Provincial state · labor relations · Radicalism · Santa Fe · nation–provinces

---

1 Este trabajo expone resultados parciales de un proyecto de investigación realizado en el marco de la Programación CAI+D 2011 de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral, con sede en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de esa universidad.

## 1. Introducción

En su visita a la Argentina, con motivo de los festejos del centenario de la Revolución de Mayo, Vicente Blasco Ibáñez opinaba que el Partido Radical «merece más su título por los procedimientos que le son favoritos que por su programa». Para el escritor español, el radicalismo representaba

un simple movimiento de indignación contra lo existente, antes que un partido de doctrinas revolucionarias. [Afirmaba que] sus aspiraciones se basan en la reforma moral del país más que en la reforma política. Quiere la pureza del sufragio, la integridad administrativa, con otras nobles y vagas aspiraciones que lo mismo podrán figurar en el programa de un partido conservador. Aparte de esto *no ha hecho ninguna afirmación claramente revolucionaria en las cuestiones religiosas y sociales que tanto preocupan hoy al radicalismo de otros países* (Blasco Ibáñez, 1910:344, citado en Zimmermann, 1991).

La opinión de Blasco Ibáñez acerca de que el partido radical argentino era una organización difícil de inscribir en el arco de los partidos revolucionarios —entre otras cosas por la ausencia en sus planteos de cuestiones sociales y religiosas en momentos que éstas eran motivo de preocupación de los partidos radicales en otros países— corresponde al tiempo en el que el radicalismo era un partido de oposición al régimen oligárquico. Cuando, en 1916, este partido accedió al gobierno nacional, los problemas generados por la Gran Guerra en sus tramos finales y los de la posguerra —depresión económica, elevación del costo de vida, disminución de los salarios reales y aumento de la conflictividad social cuando la normalización económica buscó encauzarse en los años inmediato posteriores a la finalización de la guerra— se impusieron casi imperativamente en la agenda de gobierno.

Algunos datos son elocuentes al respecto: en el año de asunción del radicalismo al Poder Ejecutivo Nacional el porcentaje de trabajadores desocupados en la Argentina era del 17,7 %, y al año siguiente alcanzó la cifra más alta de esa segunda década del siglo XX con el 19,4 %.<sup>2</sup> El mayor número de huelgas se registró entre los años 1917 y 1919, en tanto en ese último año llegó, en Capital Federal, a la cifra más alta: 367, y afectó a 308

---

2 Estos porcentajes representan un número de obreros desocupados de 414 870 en 1916 y 455 870 en 1917. En 1919 el número de desocupados descendió a 187 000. *Revista de Economía Argentina*, T. VI, Buenos Aires, 1921.

967 trabajadores urbanos sobre un total de 352 252. En la década de 1920 las huelgas disminuyeron considerablemente.<sup>3</sup> El repertorio de demandas de estos movimientos huelguísticos incluía mejoras salariales, reducción de la jornada de trabajo<sup>4</sup>, mejores condiciones laborales, reconocimiento de las entidades gremiales, etcétera.<sup>5</sup>

La multiplicidad de tópicos contenidos en la cuestión social de la época venía siendo objeto de preocupación y estudio ya desde fines del siglo XIX y principios del XX. El considerable número de tesis doctorales presentadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires sobre la cuestión social<sup>6</sup> fueron un indicio. Lo fue también el Congreso Americano de Ciencias Sociales, realizado en Tucumán en 1916, en el marco de la conmemoración de los cien años de la declaración de la Independencia, y en vísperas de la asunción de Yrigoyen a la presidencia de la Nación. Destacadas figuras «asociad[a]s con el desarrollo de las incipientes ciencias sociales argentinas»<sup>7</sup> se contaban entre sus organizadores. Ernesto Quesada presidía la comisión dedicada a: «Trabajo, previsión y asistencia social» en la que sus integrantes, más allá de sus diferentes miradas en cuanto a la cuestión social, coincidían en la necesidad de dotar al Estado de instituciones y leyes capaces de dar «una respuesta científica a los nuevos problemas sociales». Conclusión que sintetizaba la postura del reformismo frente a la cuestión social (Zimmermann, 1992:562).

Como ha sido destacado por estudiosos del tema, esta transformación en la percepción de los fenómenos sociales dio origen a diferentes grupos

---

3 En 1921, en Capital Federal, el número de huelgas descendió significativamente; se registraron 86 en las que participaron 139 751 huelguistas; en 1922, 116 huelgas con sólo 4737 huelguistas. En el año 1924, si bien el número de huelgas fue menor (77), se amplió considerablemente la cantidad de obreros involucrados en ellas, alcanzando la cifra de 277 071 para descender nuevamente en los años posteriores de la década. *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, N° 110, abril de 1927. Citado en Cantón (1980:59).

4 Según una encuesta realizada por el Departamento Nacional del Trabajo, en 1917, de 52 157 obreros de ambos sexos (pertenecientes a la industria, el comercio, el transporte, etc.), el 37,5 % (19 562) tenía un horario semanal que oscilaba entre las 45 y 51 horas; el 50,4 % (26 311) entre 52 y 57 horas, y 12,1 % (6284) entre 58 y 72 horas (Cantón y Moreno, 1980:60).

5 El porcentaje de trabajadores sindicalizados en el período era escaso, se estima menor al 5 % considerando obreros rurales y urbanos. Un informe de Manuel Carlés del año 1925 consigna que «entre los obreros organizados hay 8000 socialistas, 40 000 sindicalistas y 11 000 anarquistas». El informe también señala que de ese total sólo 5317 eran argentinos (Unsain, 1925:112).

6 Más de 80 tesis presentadas entre 1898 y 1916 (Zimmermann, 1992:559).

7 Entre ellas: Ernesto Quesada, Rodolfo Rivarola, Gregorio Aráoz Alfaro, Carlos Bunge, Luis M. Drago, Joaquín V. González, José Ingenieros, Juan B. Justo, Alfredo Palacios, José Nicolás Matienzo (Zimmermann, 1992:561).

reformistas pertenecientes a vertientes político ideológicas provenientes del liberalismo, el socialismo, el catolicismo. Este reformismo social propició, entre otros, un debate acerca de los límites de la intervención estatal en materia social, una redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, entre lo público-estatal y lo privado (Zimmermann, 1995; Plotkin, 2010).

En este contexto, y sin que desaparezca la faz represiva del Estado,<sup>8</sup> el radicalismo impulsó la sanción de leyes nacionales tendientes a la creación de una estructura jurídica laboral, que tuvo en el proyectado Código de Trabajo de 1921, finalmente trunco, un punto importante de condensación;<sup>9</sup> y paralelamente promovería el rol arbitral del Estado en los conflictos entre el capital y el trabajo.

Es posible advertir también líneas de continuidad con el régimen anterior en lo que hace al personal de las agencias estatales como el Departamento Nacional del Trabajo, donde se fue fortaleciendo una elite técnica difícil de encasillar desde lo político partidario (ver los trabajos de Suriano, 2012 y Soprano, 2008 y 2010). Fue el caso de funcionarios como Alejandro Unsain, quien a poco de graduarse en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires integró el equipo de Nicolás Matienzo en el Departamento Nacional del Trabajo como jefe de sección a partir de 1909, y durante el gobierno de Yrigoyen fue quien coordinó la elaboración del proyecto de Código de Trabajo que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso en 1921.

Atendiendo a esto, el presente artículo pone el foco en el Estado subnacional santafesino en el período comprendido entre la sanción de la Ley Electoral Sáenz Peña, en 1912, y el golpe militar de 1930. Período de claro predominio del partido radical en Santa Fe, organización que a través de sus diferentes facciones ejerció el Poder Ejecutivo provincial en esos dieciocho años. Se indaga la forma en que el Estado provincial construyó su relación con el mundo laboral a partir del análisis de las iniciativas que desde el gobierno se impulsaron en esa materia. Se busca también precisar

---

8 Para algunos autores, el hecho de que la violencia continuara estando presente se debía más a la debilidad institucional del radicalismo que a sus intenciones (Cantón y Moreno, 1980:65).

9 Para Ricardo Falcón (2000\_119), el proyecto de Código de Trabajo surgió como respuesta a la difícil coyuntura de 1919, y cargó —al igual que el Código de 1904— con una connotación bismarckiana (Isuani, 1991); pero advierte que «sería un error suponer que el proyecto de 1921 respondía solamente a esos criterios bismarckianos preventivos». Antes bien, había «una incompleta pero real tentativa por ensanchar las bases sociales del Estado incorporando nuevos actores a la sociedad política».

las esferas de competencia que tiene la provincia como parte de un Estado federal y avanzar en una mirada comparativa con lo realizado en esa área por otras provincias argentinas.

## 2. Definición de ámbitos de competencia

Alejandro Unsain —este integrante de esa elite técnica estatal que se fue consolidando en estos años en torno al Departamento Nacional del Trabajo— consideraba que la definición acerca de a quién competía legislar en materia de leyes obreras se inscribía en una larga discusión que continuaba vigente en torno a los años 1920. Para Unsain, las provincias en defensa de sus autonomías «no consienten que legisle para ellas el congreso nacional, cuando el punto legislado no puede ser considerado de fondo sino de procedimiento. En las leyes obreras, precisamente, esta distribución es poco menos que imposible». Los municipios también intervenían: «aunque en menor escala, establecen por medio de ordenanzas, disposiciones que se acercan a la legislación obrera» (Unsain, 1919:150).

Tras una pluralidad de ámbitos que trataban de legislar sobre el mundo del trabajo, apuntada por Unsain, se fue imponiendo, y no sin dificultades,<sup>10</sup> una tendencia a la unidad en favor de la extensión de las facultades del poder nacional<sup>11</sup> fundada en que correspondía al Congreso nacional «la legislación exclusiva sobre todo punto que deba entenderse como propio del contrato de locación de servicios al que el Código Civil hace referencia, y a las provincias la facultad de reglamentarlos para hacerlos cumplir dentro de sus respectivas jurisdicciones» (Unsain, 1925:123).

Una rápida mirada al conjunto de las provincias indica que, hacia 1919, que un buen número de ellas contaba con instituciones destinadas a la atención de los asuntos relacionados con el mundo del trabajo. Algunas habían creado oficinas de inspección, como era el caso de Mendoza; la mayoría contaba con una ley de descanso y leyes sobre el trabajo de mujeres y niños, y todas habían reglamentado la Ley Nacional sobre Accidentes del Trabajo (Nº 9688). Otras provincias habían avanzado en otro tipo

---

10 Las dificultades por deslindar jurisdicciones fueron materia corriente. Un claro ejemplo de esto fue el establecimiento del horario de cierre de comercios.

11 Para Unsain, las discusiones en torno a los ámbitos de competencia entre Nación y provincias, en temas de legislación obrera, tuvieron en 1905 un punto de inicio en ocasión de la sanción de la Ley de Descanso Dominical.

de leyes, como Córdoba con la Ley de Silla;<sup>12</sup> Jujuy con la ley de represión del alcoholismo y sobre el cierre de negocios a la noche —ley similar a una ordenanza municipal de Santiago del Estero—; Entre Ríos con una ley de represión al alcoholismo que databa de 1918. La provincia de Mendoza aparece como pionera en materia de legislación laboral al haber sancionado en 1918 la ley que establecía una jornada máxima de ocho horas de trabajo. En esa materia le siguieron las provincias de Córdoba, Tucumán y Salta. Esta última sancionó en 1921 la Ley Güemes mediante la cual se prohibía el pago de los jornales en vales.

Algunos distritos provinciales habían incorporado en sus textos constitucionales cláusulas referidas a la legislación del trabajo. La de Tucumán establecía que la Legislatura debía reglamentar el trabajo y la salubridad en las fábricas y el trabajo de mujeres y niños; la de Mendoza incluía el descanso dominical y hebdomadario. Pero sin dudas la malograda Constitución de Santa Fe de 1921 es la que parecía avanzar más en la materia. La misma incluía un capítulo con el título «Bases del régimen económico y del trabajo» y en uno de los artículos de este apartado se establecía que el Estado provincial, por medio de una legislación adecuada, debía propender a mejorar las condiciones de vida y de subsistencia social fomentando y protegiendo la producción, la cooperación, el mutualismo y el ahorro; debía atender también a la salud, la seguridad y el bienestar general de los obreros, fijar la jornada máxima de trabajo y el salario mínimo, así como reglamentar el trabajo de mujeres y menores y establecer cámaras de arbitraje, las que se constituirían con representantes de los patrones y de los obreros con el fin de resolver los conflictos entre el capital y el trabajo.<sup>13</sup> Aun cuando esta Constitución fue vetada por el gobernador Mosca, y no fue puesta en vigencia en el transcurso de los gobiernos radicales,<sup>14</sup> el texto permite una aproximación a las ideas de los constituyentes santafesinos acerca de cómo encauzar la relación del Estado con el mundo del trabajo.

---

12 La ley nacional en esta materia fue sancionada en 1907 por el Congreso Nacional a propuesta del diputado socialista Alfredo Palacios y establecía que los patrones tenían la obligación de dotar a sus establecimientos de sillas o taburetes que permitieran a sus empleados descansar durante el trabajo.

13 *Actas de la Asamblea Constituyente y Constitución de 1921.*

14 La misma fue puesta en vigencia en la década siguiente, entre 1932 y 1935, años en los que el Partido Demócrata Progresista gobernó la provincia.

### 3. Proyectos en el ámbito legislativo provincial

Como es sabido, en Santa Fe el radicalismo accedió tempranamente al Poder Ejecutivo provincial. Desde 1912 y hasta que el golpe militar de 1930 interrumpió el proceso de democratización abierto con la sanción de la Ley Sáenz Peña, cinco gobernadores pertenecientes a diferentes facciones de la UCR condujeron la provincia.<sup>15</sup>

En los primeros años de gobierno del radical Menchaca, algunos proyectos de leyes laborales fueron impulsados desde la Legislatura provincial. Fue el caso del proyecto del diputado oficialista Alcides Greca<sup>16</sup> tendiente a reglamentar, en el ámbito provincial, la ley nacional referida al trabajo de mujeres y niños. La iniciativa, presentada al cumplirse el primer año del gobierno radical, legitimaba la incumbencia de la provincia para legislar sobre la materia que venía a proponer, apelando a los fundamentos con los que José Nicolás Matienzo acompañara el proyecto de ley sobre el trabajo de mujeres y niños en el Congreso Nacional. El diputado Greca expresaba:

El doctor Matienzo al enviar al Congreso el proyecto que vino a sustituir al presentado por el doctor Palacios, decía, refiriéndose a la *imposibilidad de dictar leyes extensivas de todo el país*, reglamentando el trabajo, que éstas (las leyes) no pueden asumir la forma unitaria que presentan en Francia, Bélgica, España y otras naciones europeas, cuyas leyes se suelen invocar como ejemplos en esta materia. Si no queremos exponernos a que la Suprema Corte invalide por inconstitucionales las leyes reguladoras del trabajo, es indispensable que ellas se ajusten a la Constitución de la Nación, distinguiendo los asuntos de carácter federal de los del fuero provincial. Este procedimiento permitirá además, dar a las leyes, cierta flexibilidad que con-

---

15 El Poder Ejecutivo provincial fue ejercido sucesivamente por: Manuel Menchaca (1912–1916); Rodolfo Lehmann (1916–1920); Enrique Mosca (1920–1924); Ricardo Aldao (1924–1928) y Pedro Gómez Cello (1928–1930).

16 Alcides Greca ocupó, desde 1912, cargos legislativos en los ámbitos provincial y nacional en representación del partido radical. Fue convencional constituyente para la reforma de la Constitución provincial en 1920–1921, enrolado en las filas del reformismo que se enfrentaría al oficialismo partidario cuando el gobernador desconociera la nueva Constitución. Sus ideas laicistas, anticlericales y su preocupación por la cuestión social, lo ligaron al Círculo de Libre Pensadores de Santa Fe fundado en 1906. Fue también un hombre destacado en el ámbito cultural santafesino: fundó y dirigió varios periódicos, ejerció la docencia universitaria en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral; dirigió y filmó, en 1917, *El último malón*, considerada por algunos como un antecedente del neorrealismo.

sulte las diferencias regionales y las distintas costumbres y necesidades de nuestras diversas provincias y territorios.

Greca reafirmaba su federalismo y con él el reconocimiento de las diferencias apoyándose en la experiencia de países como Inglaterra, que «en su ley del 14 de agosto de 1903 reglamentando el trabajo de los niños ha adoptado el sistema de diferenciación regional, encargando a las autoridades locales dictar ordenanzas sobre dichas materias con sujeción a ciertas bases fundamentales y a la aprobación del ministro del Interior».<sup>17</sup>

La reglamentación entonces correspondía a las provincias, que resultaban así un eslabón esencial para el «éxito» de una ley, puesto que «en una ley reglamentaria del trabajo basta una cláusula mal aplicada o una disposición caprichosa para que toda ella resulte contraproducente, originando males en vez del bien que se proponía in mente el legislador». Greca recordaba que en Francia la ley de retiros obreros había sido resistida por los mismos que debían ser beneficiados por ella «debido a algunas equivocadas disposiciones»; y en Argentina «hemos visto fracasar tentativas generosas en materia de legislación obrera por análogas causas». Ejemplo de esto era la ley de descanso hebdomadario que «no se aplica con éxito entre nosotros por errores en su reglamentación; y la misma ley que presento ha tenido durante el lapso de tiempo que se la viene aplicando en la Capital Federal, sus alternativas no porque la ley sea mala, sino porque las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento no eran las más indicadas ni las más aptas».<sup>18</sup>

El proyecto tenía ligeras diferencias con la ley nacional, entre las cuales se destacaban que éste establecía la jornada de ocho horas de trabajo para las mujeres y los menores varones de diez y ocho años, mientras que la ley nacional sólo la establecía para los menores de ambos sexos cuya edad no pasara de dieciséis años.<sup>19</sup> El proyecto de Greca fijaba la obligación de otorgar a las mujeres un «descanso» durante los quince días posteriores al

---

17 *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe* (en adelante DSCDPSF), 1913:11-17.

18 *Ibídem.*

19 Según el diputado Greca, la jornada de ocho horas regía hacia 1913 en Australia, Nueva Zelanda y los Estados de Illinois Colorado, Queensland, Nueva Gales del Sur y otros de los Estados Unidos, mientras que Inglaterra, Alemania y Austria tenían la jornada de seis horas para los menores de trece años, disposición que también había adoptado España para los que se ocupaban en los trabajos industriales. En los Estados Unidos existía además una ley en la que se establecía un máximo de ocho horas de trabajo diario para los obreros adultos que se ocuparan en obras costeadas por el poder central.

parto, debiendo reservárseles el empleo —en caso de que faltasen— entre los veinte días anteriores y los treinta posteriores al parto. En este punto, la ley nacional sólo obligaba a los patrones a reservar el puesto a las mujeres obreras durante los treinta días subsiguientes al parto.<sup>20</sup> Ligado a esto, el proyecto provincial determinaba la obligación de disponer de salas-cunas en las fábricas donde trabajaran mujeres con hijos para que éstas pudieran amamantarlos quince minutos cada dos horas, como lo establecía la ley, y los niños pudieran también estar mientras las madres trabajan.

Junto a este proyecto se presentaron otros que impulsaban la creación de agencias estatales con competencia en el ámbito laboral, como era el que propone la creación de Oficinas de Trabajo en las dos ciudades más importantes de la provincia, de 1914; o la organización de un Departamento del Trabajo conformado por tres divisiones: la de asesoría legal y legislación, la de estadísticas y previsión, y la de inspección y vigilancia, a las que se sumaba la creación de Consejos de Trabajo constituidos por patrones y obreros en igual número, en 1919.

Por diferentes motivos —que no abordaremos aquí— estos proyectos no lograron sanción en las Cámaras.<sup>21</sup> El Ejecutivo siguió manejándose con antiguas instituciones a las que asignaba nuevas funciones, como era el caso de la reorganización de la Dirección de Estadísticas —creada en 1903 mediante la Ley Provincial N° 1159—, que tenía entre sus finalidades las de elaborar y difundir estadísticas sobre: movimiento demográfico

---

20 Greca reconoce que este inciso del proyecto no fue el «ideal». «Lo ideal hubiera sido aceptar las disposiciones del proyecto Palacios que establecía el descanso obligatorio durante los 20 días anteriores al parto y los cuarenta subsiguientes obligando a los patrones a pagar los jornales a las obreras como si hubieran asistido a las fábricas pero si esto pudiera aceptarse en principio en la práctica sus resultados serán contraproducentes pues equivaldría a cerrar las puertas de las fábricas a las mujeres casadas o con hijos como sucedió en Italia (...) a causa de haberse dictado una disposición semejante» (DSCDPSF, 1913:12).

21 Un editorial del diario *La Capital* de 1919 califica de desidia la actitud del gobierno provincial en materia de leyes sociales: «En diversas oportunidades hemos hecho notar la desidia casi total de los poderes públicos de nuestra provincia en lo que se refiere a la legislación de carácter social, desidia que se pone mayormente de relieve en comparación con las leyes de esa índole que han sido sancionadas en otras provincias. Posiblemente el concepto generalizado de que esas leyes deben ser de índole nacional ha contribuido a la indiferencia que señalamos por partes iguales al poder ejecutivo y a la legislatura. A pesar de la importancia de su proletariado industrial, del número de empleados que dedican sus actividades al comercio y a otros ramos de la actividad económica, Santa Fe carece de sanciones legales que se hallan en vigencia en provincias de escasa población y en las cuales el trabajo se realiza sin presentar las características modernas que mayormente reclaman la intervención del estado por razones humanitarias como son las que tiene por objeto defender la vida, la salud y la higiene de los trabajadores». *La Capital*, Rosario, 25/4/1919.

(inmigración y emigración, sistema sanitario); topografía, hidrografía, clima, superficie cultivada; movimiento económico (valor de las propiedades raíces, agricultura, ganadería, industria, comercio, colonización, edificación urbana y rural, vías de comunicación); analfabetismo; instrucción primaria y superior; estadística judicial, policial, criminal y carcelaria; movimiento financiero (presupuesto, cálculo de recursos e inversión de la renta provincial, municipal, escolar, comisiones de fomento y demás instituciones del Estado); censo de los funcionarios, empleados y agentes de la provincia; censo electoral. Hacia 1923 esta dependencia pasó a llamarse Dirección de Estadísticas, Trabajo y Agencia de Colocaciones,<sup>22</sup> y agregó a las funciones mencionadas las de asesoramiento y vigilancia referidas al cumplimiento de las leyes obreras, actividad esta última que cumplía a través de la policía.

En el espejo nacional, como en el de algunas otras provincias, Santa Fe creó algo tardíamente un Departamento de Trabajo. Como es sabido, en 1907 se creó en el ámbito nacional el Departamento del Trabajo bajo la órbita del Ministerio del Interior con el propósito de estudiar, investigar y elaborar estadísticas sobre los problemas del mundo del trabajo y teniendo como ámbito de actuación la ciudad de Buenos Aires. Más tarde se ampliaron sus atribuciones en materia de vigilancia y contralor de las leyes obreras (ver Soprano, 2010; Zimmermann, 1995). Estas funciones de inspección y vigilancia dieron pie a un debate por parte de los legisladores nacionales en el que se buscó definir el ámbito territorial de aplicación de las mismas. Finalmente se estableció que esas atribuciones solamente serían ejercidas por el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) en la Capital Federal y territorios nacionales por entender que de atribuírsele jurisdicción nacional se invadirían las facultades provinciales en lo referido al poder de policía no delegado por las provincias en el gobierno nacional. La organización del DNT en tres divisiones —Legislación, Estadísticas e Inspección y Vigilancia—, con atribuciones para intervenir en los conflictos entre el capital y el trabajo, se mantuvo hasta 1943, fecha en la cual el gobierno militar dio origen a la Secretaría de Trabajo y Previsión.<sup>23</sup>

---

22 Las agencias de colocaciones del Estado provincial eran dos y estaban ubicadas en las ciudades de Santa Fe y Rosario.

23 La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión —por Decreto-Ley N° 15074, del 27/11/1943— apuntaba a la centralización de la acción del Estado nacional en cuestiones laborales a lo largo y ancho de la Argentina. En el decreto de su creación se establecía: «los departamentos, direcciones y oficinas del trabajo, cualquiera que sea su nombre y los organismos y servicios que de ellos dependan, existentes en las provincias, quedan convertidos en delegaciones regionales de

A tono con el gobierno nacional, Tucumán creó su Departamento Provincial del Trabajo en 1913; la provincia de Buenos Aires lo hizo en 1916; San Juan en 1917; Salta en 1921 (Suriano, 2012:41). Santa Fe en 1927 sancionó la Ley N° 2123 mediante la cual se creó, en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública y Fomento, el Departamento Provincial del Trabajo (DPT).

La creación del DPT fue parte de un conjunto de proyectos de leyes que presentó en la Legislatura santafesina el diputado radical Pío Pandolfo,<sup>24</sup> entre los cuales figuraba el que prohibía el trabajo nocturno en panaderías entre las 21 horas y las 5 del día siguiente; el que fijaba medidas de higiene en las fábricas; el que reglamentaba la jornada legal de trabajo; el que declaraba obligatoria la indemnización por accidentes del trabajo; y el que proponía la reforma a la ley de descanso dominical.<sup>25</sup> Con la sanción de los mismos se buscaba actualizar la legislación provincial, que el autor de estos proyectos juzgaba atrasadas. En los años finales del gobierno de Ricardo Aldao (1924–1928), enrolado en las filas del antipersonalismo, estos proyectos alcanzaron status de ley.

Entre las funciones asignadas al DPT estaban las de publicar periódicamente los datos relativos a todas las formas del trabajo y a la situación industrial, social, escolar y sanitaria de los trabajadores; y preparar y aconsejar la legislación del trabajo al Poder Ejecutivo. Se disponía también la confección de un registro con información sobre: salarios, costo de vida, accidentes del trabajo, seguros, higiene industrial, trabajo de mujeres y niños, trabajos agrícolas, oferta y demanda de trabajo, situación de las familias, huelgas, trabajos a domicilio, natalidad y mortalidad, asociaciones cooperativas de socorros mutuos, etc. Toda la información producida

---

la Secretaría de Trabajo y Previsión». Al respecto, la Corte Suprema de Justicia consideró inconstitucional estas disposiciones por violar preceptos que atendían a las autonomías provinciales (Deveali, 1966).

- 24 Este dirigente radical, nacido en Italia, llegó a la Argentina con apenas dos años. Se recibió de bachiller en 1910 en el Colegio Nacional de Santa Fe y cursó luego los estudios universitarios en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Sus inquietudes políticas lo llevaron a ocupar la presidencia del centro de estudiantes de esa facultad. Se recibió de médico en 1917 y ejerció más tarde la docencia como profesor de Obstetricia en la Facultad de Medicina de la recientemente creada Universidad Nacional del Litoral. Integró, primero como vocal y luego como presidente, el Consejo de Educación de la Provincia de Santa Fe —este último cargo entre los años 1923 y 1925—. Fue diputado provincial entre 1926 y 1929 (Avilés, 1961:152–153).
- 25 DSCDPSF, mayo de 1926:120–126. Este conjunto de leyes tuvo como cámara de origen a la de diputados, que para ese año 1926, luego de las elecciones de medio tiempo, había quedado conformada por: 22 diputados que se identificaban con el antipersonalismo, 13 de la UCR Personalista, y 6 del PDR. Ver al respecto Macor y Piazzesi (2010).

por esta dependencia debía ser publicada en un boletín periódico de distribución gratuita entre los trabajadores. A esas funciones se sumaban las de inspección y vigilancia<sup>26</sup> y la de organizar y coordinar la oferta y demanda de trabajo bajo el régimen de colocaciones para obreros. También sería facultad del DPT el control de las agencias particulares de colocaciones.<sup>27</sup>

La institución creada no contemplaba entre sus competencias la conciliación ni el arbitraje, cuestión que la emparentaba con el modelo norteamericano que, a diferencia del inglés, las consideraba.<sup>28</sup> Es de destacar que la frustrada Constitución Provincial de 1921 había incorporado en su texto la creación de «cámaras de arbitraje» con representación mixta, de patrones y obreros para la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo. En esta oportunidad la cuestión parecía estar fuera de agenda.

Al debatirse el proyecto en la Cámara de Diputados, Pío Pandolfo planteó la necesidad de crear un ámbito a partir del cual el Estado provincial pudiera «encauzar» las cuestiones del mundo del trabajo. El legislador consideraba que «todos los países civilizados han seguido el movimiento de encauzar por un camino de paz y tranquilidad, las cuestiones obreras», y que correspondía al Estado intervenir no a través de la policía sino desde una institución específica que entendiera sobre política obrera. En un tramo de su discurso expresaba: «en forma serena e ilustrada según la opinión de Posadas a través de un órgano eficiente, que salga del marco policial y municipal y entienda solamente en la política obrera» A través de la nueva agencia el Estado debía intervenir en los conflictos obreros, tratando de establecer «medidas equitativas» para su resolución dentro de un «criterio conciliador» entre el capital y el derecho de los obreros.<sup>29</sup> Pese a que se mencionaba la intervención del Estado como un deber en los conflictos obreros, el arbitraje y la conciliación —como apuntamos— no fueron considerados.

En cuanto a la dependencia del DPT, la misma se establecía en el proyecto original en la órbita del Ministerio de Gobierno de la provincia, pero finalmente sería parte del Ministerio de Instrucción Pública y Fomento. La fundamentación que acompañó este cambio no se detuvo en consideraciones de fondo, lo que encontramos son argumentos que atendían a cuestiones de índole práctica basadas en que la oficina de Estadística y Tra-

---

26 Santa Fe, Santa Fe, 29/6/1927.

27 DSCDPSF, 1926:749-751.

28 Para un análisis de la influencia de estos modelos en la creación del Departamento Nacional del Trabajo remitimos a Germán Soprano (2010).

29 DSCDPSF, 1926:750.

bajo —a partir de la cual se organizaría el DPT—, tendría dependencia del Ministerio de Instrucción. El miembro informante de la comisión adelantaba que en la ley orgánica de ministerios que se proyectaba se propondría cambiar el nombre de ese ministerio por el de Instrucción Pública, Trabajo y Caminos.

Esta cuestión diferenciaba a la institución provincial del Departamento Nacional del Trabajo. Como señalamos anteriormente, el organismo nacional estaba bajo la órbita del Ministerio de Interior de la Nación, y esto, como apunta Soprano, no sólo se debía a que «la iniciativa (de su creación) surgió de quien era ministro de esa cartera, Joaquín V. González», sino que tenía que ver también con que se consideraba la «cuestión obrera» como «un problema de «orden social que requería necesariamente la Policía, es decir, de una fuerza de seguridad comprendida en ese ministerio. Así, hacia 1907, en la ciudad de Buenos Aires el control de la violación a las leyes laborales vigentes recaía principalmente en manos de la Policía —y, secundariamente, en los inspectores municipales y del Departamento Nacional de Higiene».

De esta manera «el Ministerio del Interior definía una estrategia dual de intervención sobre el movimiento obrero y los trabajadores, articulando formas represivas y de regulación consensuadas» (Soprano, 2010:89).

Retomando el tratamiento legislativo, si bien había coincidencias en la mayor parte de los artículos del proyecto, una cuestión interrumpía la monotonía de la lectura y aprobación de los mismos aunque no originaba discusión, pues sería atendida sin mayores dilaciones. Era la que figuraba en el artículo 4° relativa a la sanción que le correspondería a quien se negara a suministrar datos requeridos por el DPT. El proyecto fijaba una multa de entre cincuenta y cien pesos la primera vez y de cien a quinientos pesos en caso de reincidencia. Esta cláusula sería suprimida, como también el artículo que imponía multas y allanamientos a los locales cuyos dueños o encargados se negaran a permitir la entrada de funcionarios del DPT. En lo referente al personal que integraría la nueva agencia estatal, el proyecto original incluía una estructura con cargos y remuneraciones al detalle, y el que estaba en discusión se limitaba a «autorizar al Poder Ejecutivo para proyectar en el presupuesto de 1927 el personal del DPT». <sup>30</sup> Las razones de este cambio alegadas por el mismo autor del proyecto eran las de utilizar el personal de la oficina de estadística, reduciendo signi-

---

30 Art. 12. DSCDPSF, 1926:749.

ficativamente las erogaciones del Estado.<sup>31</sup> Los temores de que la nueva dependencia resultara una «caja de empleo» radical fueron expuestos por el legislador demoprogresista Colombes, quien insistió en la necesidad de «que se lleve a personal especializado y no que se nombre a personas nada más que para que ocupen un puesto en el presupuesto».<sup>32</sup> El diputado Pandolfo acordó que los cargos en el DPT «deben ser considerados dentro del tecnicismo de las leyes obreras. En esa forma también se demarca una línea de conducta para la designación de este personal y sobre todo de los inspectores».<sup>33</sup> Con estas modificaciones, el proyecto pasó a la Cámara de Senadores al año siguiente y fue aprobado en general y en particular sin discusión.<sup>34</sup>

#### 4. Una iniciativa diferente: el Congreso del Trabajo

En julio de 1920, a escasos meses de haber asumido Mosca la gobernación de Santa Fe, el Poder Ejecutivo convocó, mediante un decreto, a la reunión de un Congreso del Trabajo a realizarse en la ciudad de Rosario. En sus considerandos se expresaba que el gobierno, atendiendo «a la necesidad de concurrir con iniciativas propias a la solución de los problemas económicos que perturban con crisis periódicas la vida del Estado», y entendiendo que era «de la buena administración buscar la armonía de los agentes de la producción y del trabajo, mediante las nuevas formas de relación indicadas por el progreso institucional de los tiempos, la regulación y justo equilibrio de todos los organismos activos de la provincia», el Poder Ejecutivo debía «procurar dentro de los medios legales» resolver cuestiones como: «mejoramiento material y moral de los trabajadores; seguro para los obreros y empleados; solución de las cuestiones agrarias [a través] de una ley ajustada al tono de los conflictos suscitados hasta el

---

31 La Dirección de Estadística y la Oficina de trabajo en 1923 poseía un presupuesto de \$69 240, y en 1928 de \$144 120. A su vez, el número de empleados también aumentó: de 15 agentes en 1923 pasó a 24 en 1928, y la Oficina de trabajo de Rosario, de 5 en 1923 pasó a 12 en 1928. Este aumento del presupuesto y del número de empleados se produjo a partir de la creación del Departamento Provincial del Trabajo y, al interior de la Dirección de Estadística, de la sección de «Inspección del Trabajo», donde se incluyeron los empleados-inspectores que tendrían a su cargo todo el territorio provincial así como los encargados del registro de colocaciones. Leyes provinciales N° 2037 y N° 2153. Compiladora de Leyes de la provincia de Santa Fe.

32 DSCDPSF, 1926:753.

33 *Ibídem.*

34 *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe*, 1927:27–28.

presente», propiciar «la conciliación de los intereses obreros y patronales sobre la base de consultas públicas, para dar mayor prestigio a las leyes de carácter social; consideración de los factores diversos que determinan la carestía de la vida, y examen detenido de las causas a que obedece la agudización de ese problema; etc.».<sup>35</sup>

Agustín Araya<sup>36</sup> fue quien impulsó, desde su cargo de ministro de Instrucción Pública y Fomento, la creación de este espacio que convocaba a una diversidad de actores. La misma puede leerse en el marco de una serie de iniciativas desde donde este hombre innovador e inquieto —como lo describiera un compañero de partido en su obituario—<sup>37</sup> canalizó sus inquietudes reformistas en lo social. La fundación, en 1918, de la Universidad Popular en Rosario,<sup>38</sup> institución que Araya presidió por más de una década, es deudora también de esas inquietudes. La resistencia de las instituciones representativas de los trabajadores a participar del Congreso estaba entre las causas que retrasaban su realización. Sería en 1923, en un escenario de menor conflictividad obrera, cuando finalmente se llevara a cabo. En el texto de la invitación a la reunión se reafirmaban y ampliaban los objetivos fijados en el decreto de su convocatoria un par de años atrás:

no es desconocida para nadie la importancia que revisten estas asambleas en cuanto fijan con sus conclusiones, normas claras de derecho llamadas a orientar la legislación en materia industrial y obrera hacia fórmulas progresistas. (...) El proceso evolutivo de los tiempos ha impuesto, por lo demás, a los gobiernos, la obligación de elevar a consulta pública todos aquellos problemas de índole económica y social que por su complejidad, la diversidad de

---

35 *Congreso del Trabajo*. Santa Fe: Imprenta de Provincia de Santa Fe, 1923:21. Hernán Uliana sostiene que «el Congreso del Trabajo fue una instancia propicia para disputar, simbólica y materialmente, el apoyo de los sectores trabajadores al discurso criollista y obrerista de Ricardo Caballero, jefe de una de las facciones más importantes del radicalismo santafesino, predominante en la ciudad de Rosario. Lograr socavar las bases de quien era (...) una de las figuras más importantes dentro de la política facciosa del radicalismo provincia parecía estar entre las razones principales del impulso "mosquista" a la realización del evento» (2010:143).

36 Los datos de su trayectoria previa al acceso a la función pública son escasos. Al momento de su muerte, en 1936, se hace referencia a que se había graduado de médico en Francia pero nunca revalidó su título en nuestro país. *El Litoral*, 10/11/1936.

37 *El Litoral*, 14/11/1937.

38 La Universidad Popular de Rosario fue una de las más importantes instituciones de este tipo creadas en nuestro país. La misma convocaba a una cantidad importante de adultos en sus diferentes cursos. En 1919 los inscriptos superaron el número de 4000. Los cursos se impartían en las sedes de Córdoba 2070 y Santa Fe 2151 de la ciudad de Rosario. *La Capital*, Rosario, 2/3/1919.

factores que concurren a plantearlos y sus derivaciones generales, no hallarían soluciones satisfactorias en los simples resortes del Estado.<sup>39</sup>

Más adelante, ese mismo texto expresaba que, ante los graves conflictos relacionados con el mundo del trabajo que había experimentado la provincia, «no basta apreciar el grado de justicia que encierran las reclamaciones del obrero», sino que era necesario

llevarlos cuanto antes al terreno de la legislación, asuntos que hasta ahora no han salido de las teorías ideológicas de los gremios, porque nada o muy poco se ha reglamentado en la provincia sobre condiciones del trabajo, jornadas y salarios, seguridad, previsión e higiene; trabajo nocturno, labor de mujeres y niños, seguros para empleados y obreros accidentados de trabajo y otras materias importantes.

Otro tema que se destacaba era la «cuestión agraria». En una provincia como la de Santa Fe, donde la agricultura constituía una pieza fundamental de su economía, el Congreso del Trabajo «habrá de contemplar, desde el punto de vista de la legislación y de las situaciones de hecho, al problema del malestar que aflige al proletariado campesino, soluciones inmediatas». Por último, se mencionaba la necesidad de atender cuestiones como la conciliación y el arbitraje, la creación de «consejos obreros y fabriles», entre otras.<sup>40</sup>

El Congreso inició sus sesiones en agosto de 1923 en la ciudad de Rosario. Se trataba de una experiencia innovadora —según sus organizadores, era el primero en su tipo en realizarse en el país— y de significativa importancia dada la amplitud de actores convocados.<sup>41</sup> Asistieron delegaciones de los gobiernos nacional, provincial —de Buenos Aires, Entre Ríos, Santiago del Estero y Tucumán—, y municipal; representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones patronales<sup>42</sup> y

---

39 Invitación dirigida a las sociedades obreras y patronales. *Congreso del Trabajo*, cit., pp. 23–25.

40 *Ibidem*.

41 Los asistentes al Congreso se estimaron en 385 pertenecientes a 199 delegaciones. *Congreso del Trabajo*, cit., pp. 8–16.

42 Participaron del Congreso del Trabajo once asociaciones patronales (8 de Rosario y 3 Santa Fe), 15 instituciones representantes del mundo obrero (8 de Rosario, 4 de Santa Fe, 1 de Barrancas, 1 de Coronel Bogado y 1 nacional), 14 delegaciones representantes de sociedades cooperativas agrícolas de distintas localidades del territorio provincial y 3 sociedades rurales.

obreras,<sup>43</sup> asociaciones profesionales,<sup>44</sup> culturales,<sup>45</sup> sociedades de socorros mutuos, representantes de cooperativas, de las Bolsas de Comercio de Rosario y Santa Fe, de instituciones de «Previsión y Profilaxis Social»<sup>46</sup> y representantes de las cinco universidades nacionales. Alejandro Unsain, delegado del Poder Ejecutivo Nacional por el Departamento Nacional del Trabajo, presidió la mesa directiva del Congreso.

En la inauguración —a la que asistió el presidente Alvear—, el ministro Araya expuso en su discurso algunas de sus ideas con respecto al mundo del trabajo y a la forma de encarar los problemas derivados de la situación de los trabajadores. Su visión fue claramente crítica al modelo de producción taylorista al afirmar:

nada pinta mejor [el] divorcio de la industria moderna con el hombre, como la orientación seguida en los últimos años por los directores de talleres en su empeño de intensificar la producción. Asimilando el obrero a una máquina, lo trasladan al laboratorio con Taylor, para someterlo «sujeto de experiencia» a una serie de pruebas y ensayos rígidos, tendientes a impedir todo desperdicio de energía, todo movimiento inútil.<sup>47</sup>

Consideraba que en momentos en que «se busca resolver la crisis de nuestra economía nacional, la más grave que registra nuestra historia (...). Es conveniente recordar que lo económico no es sino una superestructura del trabajo y que su importancia e intensificación dependen del entusiasmo y voluntad de valor del obrero».<sup>48</sup> Pero estimaba que no eran suficientes las leyes de carácter social vigente y las que pudieran proyectarse en la materia sino que hacían falta «estimulantes morales para resolver el viejo problema del capital y del trabajo». Para el ministro, la Gran Guerra había dejado una profunda enseñanza: «nos ha hecho comprender que la movilización de un ejército no es otra cosa sino la movilización de la inteligencia, de la capacidad de hacer, de resistir y de triunfar produciendo.

---

43 Asistieron 44 delegados representantes de 16 sociedades obreras.

44 Unas 5 delegaciones rosarinas y 2 santafesinas representaron a periodistas, médicos, contadores, procuradores y docentes.

45 Se incluyeron aquí las bibliotecas populares.

46 Entre ellas, el Museo Social Argentino, la Liga contra la Tuberculosis de Rosario y la Sociedad Amigos de la Infancia de Santa Fe.

47 *Congreso del Trabajo*, cit., p. 44.

48 Ídem, p. 46.

O sea que todo el vigor de la resistencia y toda la actitud de victoria de la lucha residen en última instancia en la voluntad de trabajo de la Nación».

Así definido el espíritu de la convocatoria, tuvo lugar la constitución de la mesa directiva del congreso. Presidida por Alejandro Unsain, Esteban Piacenza<sup>49</sup> en presentación de las sociedades cooperativas, Daniel Infante<sup>50</sup> por las sociedades mutualistas, Miguel Cascella<sup>51</sup> de las sociedades obreras, Alejandro Nimo de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario, Manuel Pignetto<sup>52</sup> de la Facultad de Medicina de Rosario, y Esteban Isern de la Universidad Popular de Rosario, Antonio Juliá Tolrá<sup>53</sup> por las instituciones profesionales, J. A. Shakespeare<sup>54</sup> por las sociedades patronales, y Eduardo Salgado<sup>55</sup> en representación de las delegaciones gubernamentales.

No nos detendremos, en los límites de este trabajo, en el análisis de los muchos proyectos presentados ni en los debates que éstos generaron —la riqueza y proyección de los mismos amerita un tratamiento propio—. <sup>56</sup>

---

49 Esteban Piacenza, de nacionalidad italiana, se radicó en el sur de la provincia, donde trabajó desde muy joven en tareas agrícolas. Participó de la protesta chacarera de 1912, conocida como el «Grito de Alcorta», y fue uno de los fundadores de la Federación Agraria, institución que presidió hasta su muerte.

50 Daniel Infante, español republicano radicado en Rosario en 1889, fue abogado, periodista y docente, y adoptó la ciudadanía argentina. Por sus posicionamientos políticos fue caracterizado como un «resumen de todas las contradicciones» por el diario *La Capital* de Rosario. Militó en Liga del Sur desde la fundación, en 1908, y tras fuertes disidencias con Lisandro de la Torre abandonó ese partido en 1912. Ese año y ya con el radicalismo en el gobierno provincial, aceptó el cargo de intendente de Rosario que le fue propuesto por el oficialismo. Su gestión fue muy breve: los enfrentamientos con el Concejo Deliberante, donde la Liga del Sur tenía mayoría, y su intervención a favor de los trabajadores en las huelgas de tranviarios y municipales definieron su alejamiento del cargo. Fue también miembro de la Logia «La Unión» (Sánchez, 2012:63–95).

51 Miembro de la Asociación Ferroviaria Nacional.

52 De reconocida militancia anticlerical, fundó en 1908, junto a Alfredo Palacios, Enzo Bordabehere, Serafín Álvarez y Daniel Infante, entre otros, la «Liga Liberal», con la cual se opondrían enérgicamente a la creación de un obispado en la ciudad de Rosario.

53 Perteneciente al laicado católico junto con Francisco Casiello y Pedro Beltramino, representantes de los Círculos Católicos de obreros de Rosario —este último integraba el partido Unión Demócrata Cristiana y hacia 1919 fue su tesorero—. A ellos se sumó Ramón Doldán, quien participó en el Congreso en calidad de delegado del Consejo General de Educación. Doldán tenía una larga participación en las principales asociaciones del laicado santafesino: a comienzos del siglo XX presidió el Círculo de Obreros de Santa Fe y a lo largo de la segunda década ejerció un importante rol como publicista católico y también como vocal del Círculo. En 1921 fue uno de los principales promotores de comités que enfrentaron la reforma de la Constitución y contribuyeron luego al triunfo de Aldao en 1924.

54 Delegado de la Federación Gremial del Comercio e Industrias de Rosario.

55 Representante del gobierno de la provincia de Entre Ríos.

56 Una muestra de la variedad de temas que estuvieron en debate y la proyección que algunos de

Sólo apuntaremos las conclusiones generales a las que arribaron las cinco comisiones en que se organizaron las tareas del Congreso (problemas agrarios, problemas del transporte, previsión social, cooperación y mutualidad y legislación del trabajo). Las mismas señalaban la necesidad de que la Legislatura provincial sancionara una Ley General del Trabajo que contemplara la creación de un Departamento, integrado por representantes de empleadores y trabajadores con funciones descentralizadas regionalmente; agencias de colocaciones con facultad de contralor hasta tanto se alcanzara la eliminación de las agencias particulares; creación de juntas de conciliación mixtas que actuaran como tribunal de arbitraje obligatorio.<sup>57</sup> Con respecto a los trabajadores del Estado, se expresaba la necesidad de reglamentar sus servicios sobre la base de la estabilidad y el escalafón, y se proponía la fijación de un salario mínimo y de una jornada máxima, así como un régimen de jubilaciones por edad e invalidez, entre otras cuestiones. En cuanto al trabajo de mujeres y menores, se expresaba lo imperioso de fijar una edad mínima para el ingreso al trabajo, la prohibición del trabajo nocturno, un descanso de dos horas al mediodía para los menores y mujeres que trabajaran mañana y de tarde, y la prohibición de que las mujeres trabajaran seis semanas antes y seis semanas después del parto, gozando entretanto de un subsidio de maternidad. Se consignaba también la necesidad de contar con una ley para los trabajadores del campo que incluyera el pago de salarios en moneda nacional<sup>58</sup> y a intervalos de tiem-

---

ellos tendrían en el ámbito nacional fue el proyecto presentado por los doctores Carlos Jesinghaus y Antonio Sagarna para la creación de un Instituto de Orientación Profesional en la Capital Federal. Instituto que finalmente se creó en 1925 a iniciativa del ministro de Justicia e Instrucción Pública Antonio Sagarna, por decreto del Poder Ejecutivo de la Nación. El mismo resulta un antecedente importantes de la profesionalización de la psicología en Argentina. En el contexto latinoamericano, Argentina fue el primer país en contar con un instituto de este tipo. Desde su creación dependió del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, hasta 1935, y a partir de esa fecha el Estado se desentendió del Instituto y el mismo pasó a la órbita del Museo Social Argentino. La dirección del instituto estuvo a cargo, desde su creación hasta 1934, de Carlos Jesinghaus, psicólogo alemán nacido en Dusseldorf en 1886 y egresado del laboratorio de Psicología de Leipzig. Agradecemos a Florencia Ibarra el habernos llamado la atención sobre dicho proyecto.

- 57 En lo referente a los conflictos laborales, se mencionaba la necesidad de establecer juntas de conciliación, las que actuarían como tribunal de arbitraje obligatorio previa conformidad de las partes. Se pedía también el reconocimiento de una jurisdicción especial que entendiera en materia de juicios laborales.
- 58 Se consignaba también la «Prohibición de los vales de proveeduría. En los casos en que la proveeduría deba indispensablemente funcionar como una consecuencia forzosa de las condiciones del lugar: intervención del Poder Ejecutivo en las tarifas de precios de venta de los artículos al por menor y exclusión de venta de bebidas alcohólicas. Inembargabilidad del salario y de los útiles del trabajo». *Congreso del Trabajo*, cit., p. 222.

pos regulares,<sup>59</sup> indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y vivienda higiénica, entre los ítems más importantes.

Algunas de las reacciones a que dieron lugar estas conclusiones encontraron en la prensa de la época un excelente medio para expresarse. El diario *Santa Fe* fue una de esas tribunas opositoras desde donde se calificó al documento emitido por el Congreso como «comedia», por su carácter abstracto y general, y concluyó que su convocatoria obedeció a fines electorales: «Tanto hubiera dado que el tal congreso se celebrara en Berlín como en Angola ya que lo abstracto cabe en su naturaleza en cualquier parte. De la provincia no se ha tratado no obstante ser de carácter provincial (...). La empresa pues, ha sido deliciosa, como interés político en vista de las próximas elecciones».<sup>60</sup>

La participación obrera en los asuntos del trabajo y en los contratos colectivos, la posibilidad de crear ámbitos de mediación y arbitraje integrados por sectores del capital y del trabajo bajo los auspicios del Estado, el reconocimiento de los gremios como actores representativos del mundo del trabajo, etc., aparecían en la visión del diario como cuestiones de difícil realización. El diario *Santa Fe* consideraba:

los atributos de demandante y demandado de que se quiere dotar a las asociaciones gremiales, concierne a los tribunales arbitrales que corresponde estatuirse independientes de toda influencia gremial y patronal. Los sindicatos obreros no pueden ser demandados en virtud de que no tienen patrimonio para responder. Son como hemos dicho anteriormente sindicatos de defensa y no otra cosa. Y en lo tocante al contrato colectivo del trabajo tampoco son los gremios los que pueden intervenir en los pactos que se celebren sino los obreros de los talleres o de las fábricas que contratan. Para que aquello sea susceptible de realización es necesario que cambien las condiciones de la sociedad.<sup>61</sup>

Como dimos cuenta en el apartado anterior, algunos de los temas de agenda de este Congreso presentados en la Legislatura provincial se convertirían en ley, como el que prohibía el pago de salario con bonos<sup>62</sup> o el de creación del Departamento del Trabajo en el ámbito de la provincia.

---

59 *Santa Fe*, 16/8/1923.

60 *Santa Fe*, 16/8/1923. *La Capital* juzga de «farsa» organizada por el oficialismo que «no deja ningún rastro de labor seria y provechosa». *La Capital*, 16/8/1923.

61 *Ibíd.*

62 *Revista Argentina de Ciencia Política*, T. XXVIII, abril a septiembre de 1924:408.

## 5. Notas finales

La relación del Estado con el mundo del trabajo es un espacio en construcción en la Argentina de las primeras décadas del siglo XX. Alimentado por diferentes vertientes del reformismo social de la época —liberal, socialista, católica—, se promueve un debate en el que los principios del *laissez faire* son revisados a partir de una redefinición de la relación Estado-sociedad, de la necesidad de la injerencia del Estado en cuestiones sociales, de sus límites, etc. La creación del Departamento Nacional del Trabajo, junto a la sanción de algunas leyes, como las del trabajo de mujeres y niños, las de accidentes del trabajo, la jornada de ocho horas o los proyectos de códigos de trabajo —el de 1904 y 1921—, balizan ese camino donde las ideas y las prácticas se entrelazan. En ese proceso se van definiendo también los ámbitos de competencia de la Nación y las provincias, centralizando el Estado nacional la creación de leyes laborales, mientras que las provincias tendrán a su cargo la reglamentación, el control y la vigilancia de la legislación nacional.

En Santa Fe, en el período aquí analizado, se promueven diferentes iniciativas en esta materia, que incluyen la presentación de proyectos de ley en la Legislatura y la realización de un Congreso del Trabajo. Esta iniciativa del Ejecutivo provincial de crear un espacio por fuera de los ámbitos tradicionales reuniendo a un amplio espectro de actores para debatir sobre las cuestiones del mundo del trabajo es tributaria de una visión reformista que entiende los problemas laborales desde una perspectiva que exceden lo individual y particular, que pertenecen al campo de lo social y respecto de los que por su complejidad «no basta con una participación activa del Estado», sino que es necesario ampliar la convocatoria a representantes de la sociedad civil entre los cuales ocupan un lugar importante los académicos. Las trayectorias de algunos de los participantes, que hemos ido desgranando a lo largo de este texto, dan una aproximación a esta diversidad. Creemos también que con esta amplia convocatoria se busca dar una mayor legitimidad a lo que allí se resuelve. Las conclusiones a las que se arriba construyen una agenda con la cual avanzar en materia laboral.

Entre los años 1926 y 1927 la Legislatura santafesina dará forma de ley a algunas de las cuestiones apuntadas en la agenda del Congreso con la sanción de leyes como la que prohíbe el trabajo nocturno en panaderías, la que fija medidas de higiene en las fábricas, la que reglamenta la jornada legal de trabajo, la que establece la obligatoriedad de la indemnización por accidentes del trabajo, la que crea el Departamento Provincial del

Trabajo, organismo que tendrá entre sus funciones producir información calificada sobre las condiciones laborales en la provincia, la vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales, el manejo de agencias de colocación y el control de las particulares. Las atribuciones del DPT se recortan así a la producción de información y a la vigilancia, siendo prescindente en materia de conciliación y arbitraje, funciones incluidas en la malograda Constitución Provincial de 1921.

Cuando se sanciona en la provincia este conjunto de leyes laborales la situación social no parece atravesada por una alta conflictividad social que pudiera vincularse de manera directa con la promoción de este cuerpo normativo. La provincia ha conocido, durante la gestión de la UCR, coyunturas de conflictividad social desde el inicio de su gestión con la protesta chacarera conocida como el «Grito de Alcorta»; en 1913 las huelgas de tranviarios y municipales en la ciudad de Rosario; en 1917 las huelgas de ferroviarios y luego de los obreros nucleados en la Federación Obrera Marítima; en 1919, en el clima de la semana trágica porteña, Santa Fe es también escenario de una importante huelga encabezada por obreros portuarios y ferroviarios, y en ese año '19 el norte provincial también se ve sacudido por una huelga de los obreros de la empresa La Forestal (Macor y Piazzesi, 2011:217). El mismo diputado Pandolfo confirma —al pedirle a sus colegas legisladores que lo acompañen con sus votos— que se trata de un momento de «calma»: «No esperemos señores diputados... que venga la tormenta, anticipémonos a ella dotando a la provincia de una legislación avanzada que es lo menos que podemos dar a los que trabajan por los tesoros de la tierra y por el pan nuestro de cada día».<sup>63</sup>

La aprobación de estos proyectos viene a actualizar la legislación «de acuerdo con la realidad de las cosas». Es así como justifica su iniciativa este radical antipersonalista, acudiendo a Manuel B. Gonnet, un jurista y profesor de la Universidad de Buenos Aires, quien ha sostenido que «como las sociedades se mueven y operan su evolución lenta pero constantemente, necesitan también variar con el mismo ritmo su legislación para que ésta esté de acuerdo con la realidad de las cosas».<sup>64</sup>

Así el radicalismo antipersonalista, con el manejo del Ejecutivo provincial y con el control de la Legislatura, pone en diálogo a Santa Fe con otros distritos provinciales que se han adelantado en esta materia, respondiendo a las demandas de una sociedad más compleja como es la de entreguerras.

---

63 DSCDPSF, 1926:130.

64 DSCDPSF, 1926:128.

## Referencias bibliográficas

- AVILÉS, Luis (1960). *Gobernantes de Santa Fe*. Rosario: Instituto de Investigaciones Históricas Brigadier Estanislao López.
- BÉRTOLO, Maricel (2011). «Los primeros pasos de la negociación colectiva en Argentina». En: *Cuadernos del Ciesal* N° 10. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- BLASCO IBÁÑEZ, Vicente (1910). *Argentina y sus grandezas*. Madrid: Ed. Española Americana. Citado en ZIMMERMANN, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- CANTÓN, Darío y MORENO José Luis (1980). «La experiencia radical (1916–1930)». En CANTÓN, Darío, MORENO, José Luis y CIRIA, Alberto. *La democracia constitucional y sus crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- DEVEALI, Mario (dir.) (1966). *Tratado de derecho del trabajo*. Buenos Aires: La Ley.
- FALCÓN, Ricardo (2000). «Políticas laborales y relación Estado–sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916–1922)». En SURIANO, Juan (comp.). *La cuestión social en Argentina, 1870–1943*. Buenos Aires: La Colmena/Grupo de Trabajo sobre movimiento obrero y sectores populares.
- FALCÓN, Ricardo y MONSERRAT, Alejandra (2000). «Estado, empresas, trabajadores y sindicatos». En FALCÓN, Ricardo. *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916–1930)*. (Nueva Historia Argentina, Tomo VI). Buenos Aires: Sudamericana.
- GARGUIN, Enrique (2000). «Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916–1930». En PANETTIERI José. *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba.
- ISUANI, Ernesto (1991). «Bismark o Keynes. Quién es el culpable?». En ISUANI, E., LOVUOLO, R. y TENTI FANFANI, E. *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- MACOR, Darío y PIAZZESI, Susana (2011). «Santa Fe política, 1910–1955». En MACOR, Darío (dir.). *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- MACOR, Darío y PIAZZESI, Susana (2010). «El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república». En: *Estudios*, N° 23–24. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- PLOTKIN, Mariano (2010). «Saberes y Estado». *Boletín Bibliográfico* N° 6. Disponible online en: <http://boletinhistoria.com.ar>
- PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.) (2012). *Saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- SÁNCHEZ, Santiago Javier (2012). «Daniel Infante: un español poco hispanista». En: *Tiempo y sociedad* N° 9.
- SOPRANO, Germán (2008). «Del Estado en singular al Estado en plural». En: *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata/Prometeo.

- SOPRANO, Germán (2010). «Haciendo inspección. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907–1914). En BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán. *Un Estado con rostro humano*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros.
- SURIANO, Juan (2012). «El Departamento Nacional del trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen». En PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo (comps.). *Saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- ULIANA, Hernán (2009). «El Congreso del Trabajo de 1923 y la complejidad en la construcción de las ideas». En BONAUDO, Marta (dir.). *Instituciones, conflictos e identidades. De lo «nacional» a lo local*. Rosario: Prohistoria.
- UNSAIN, Alejandro (1925). *Legislación del trabajo*. Buenos Aires: Valerio Abeledo editor/Librería Jurídica.
- UNSAIN, Alejandro (1919). *Legislación social Argentina. Diccionario elemental*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía.
- ZIMMERMANN, Eduardo (1992). «Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890–1916». En: *Desarrollo Económico* N° 124, enero–marzo.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2010). «Elites técnicas estatales. Abogados y juristas». En: *Boletín Bibliográfico Electrónico* N° 6. Disponible online en: <http://boletin-historia.com.ar>

## Fuentes

- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores de la Provincia de Santa Fe.
- Diarios *Santa Fe* y *El Litoral* de la ciudad de Santa Fe, y *La Capital* de la ciudad de Rosario.
- *Revista Argentina de Ciencia Política*.
- Actas del Congreso del Trabajo, 1923.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921.

## Susana Piazzesi

Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Directora del Programa «Historia y Memoria» y secretaria de redacción de la revista *Estudios Sociales* de dicha Universidad.

## Mariana Tettamanti

Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias y becaria de Doctorado de la Universidad Nacional del Litoral.

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Susana Piazzesi y Mariana Tettamanti

«ESTADO Y RELACIONES LABORALES EN LA SANTA FE DE ENTREGUERRAS», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 4, número 15, Santa Fe, República Argentina, 2014, pp. 35–59.