



Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinadores: Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, Claudia Danani

“La dinámica institucional del paso del Departamento Nacional del Trabajo a la Secretaría de Trabajo y Previsión (1937-1945)”

Autor/es: Veronica Martínez Tami

E – mails: veronicamtami@hotmail.com

Pertenencia institucional: FCSociales, UBA, IDAES, UNSAM.

Autor/es: Hernán González Bollo

E – mails: hgbollo@gmail.com

Pertenencia institucional: FCSociales, UBA, IEHS-IGEHCS, CONICET

Introducción

Hacia 1961, José Figuerola, dictaba unas conferencias en el Centro de Estudios de Problemas Argentinos. En ellas se refería a los antecedentes históricos de la protección legal de los trabajadores en el país, y, al punto culminante en este proceso, que fue la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión.¹ Destacaba la satisfacción de los trabajadores argentinos al contar con un instrumento legal eficaz para hacer cumplir los derechos existentes e intensificar la política social. Sin embargo, al enumerar los antecedentes del estado social argentino en 1943, nombraba una serie de leyes que habían esbozado la protección del trabajador desde principios de siglos. En este detalle, se refería al Departamento Nacional del Trabajo de la siguiente manera: *“creación del Departamento Nacional del Trabajo (1912), de cuya gestión tendré que hablar detenidamente*

¹ Figuerola, José, *El gran movimiento social argentino*, Buenos Aires, La Huella, 1961, pp. 33. Figuerola fue un destacado funcionario dedicado al área estadística en el Departamento Nacional del Trabajo durante la década de 1930 y continuó diseñando políticas en el área laboral al crearse la Secretaría de Trabajo y Previsión. Para conocer más sobre él puede consultarse: González Bollo, Hernán, “José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor



*algún día, pues la pasión ha desnaturalizado en parte la labor que realizó pese a las graves dificultades que encontraba en su camino.*²

¿Cuál fue la labor que realizó el Departamento Nacional del Trabajo (en adelante DNT)? ¿Qué dificultades encontraba en su camino? ¿En qué sentido se desnaturalizó su gestión? Y ¿qué lugar ocupa ese corte ante la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (en adelante STP)?

La cita de Figuerola, nos permite referirnos a una tensión presente en los estudios de historia social de los últimos años. ¿Todo comenzó con la llegada del Coronel Perón? ¿Hay una filiación con el pasado inmediato? Estos interrogantes aún plantean paradojas que tomaremos para adentrarnos en el problema de las transformaciones del papel del Estado en el ámbito laboral.

Una de las bases de este trabajo es reflexionar sobre esta doble paradoja. Otra es rescatar las instituciones laborales del Estado argentino y la experiencia de sus funcionarios. Una más es la legislación laboral y su implementación. Y, finalmente, aunque en el mismo rango de importancia, el contexto histórico en el que se desenvuelve el proceso social.

El DNT: una agencia que va tomando forma al compás de los cambios del estado y la sociedad argentinos

El DNT fue creado a principios del siglo XX en un escenario político que privilegiaba la represión como respuesta estatal frente a la creciente conflictividad llevada adelante por los trabajadores.³ Surgido en 1907, de una partida modesta para costarlo dentro de la ley anual de presupuesto general, sus funciones, serían reglamentadas formalmente cinco años después, con la sanción de la Ley Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo.⁴ Su ámbito de actuación sería la capital de la República y los territorios nacionales. Sus funciones, preparar la legislación para el trabajo a partir de la recolección, coordinación y publicación de datos relativos al mismo; así como también, la organización de la inspección y vigilancia de las disposiciones legales que dictara el

conservador a experto de la coalición peronista (1930-1944)”, en Primer Congreso de Estudios sobre el peronismo: la primera década, Universidad Nacional de Mar del Plata, 6-7 de noviembre de 2008.

² La negrita es del autor. Es el único antecedente destacado por Figuerola, entre los que enumera diversas leyes asociadas a la reglamentación del trabajo, despido y accidentes. Figuerola, José, *El gran movimiento social argentino*, op. cit, pp. 32-33.

³ Referencias obligadas de esta afirmación son las leyes de Residencia de 1902 y la ley de Defensa Social de 1910. Y, una primera reglamentación relacionada con la mediación estatal en las disputas planteadas entre obreros y patrones, en relación a condiciones de trabajo y salarios, el decreto del PEN del 20/10/1904. Este autorizaba al Jefe de Policía de la ciudad de Buenos Aires a ofrecer su mediación o proponer su arbitraje.

⁴ Ley N° 8999, sancionada el 30/09/1912 y promulgada el 8/10/1912.



Congreso sobre la materia. El organismo estaría dividido en tres áreas principales: Legislación, Estadística e Inspección y vigilancia. En cuanto a esta última, debía encargarse de inspeccionar los locales donde se ejerciera una industria o comercio, pudiendo multar si no se les permitía el paso a sus inspectores o si encontraban faltas en el cumplimiento de la legislación. Estas multas serían aplicadas por el DNT apelando a la Justicia Ordinaria⁵. Es decir que, aunque se labraran, no tenían carácter vinculante. Esto mismo sucedía con su intervención en los conflictos que estallaban entre obreros y patronos. Si bien comenzó a darse a instancias de los funcionarios del departamento, no formaba parte de lo principal de su actuación. La participación de obreros y patronos en la mediación del departamento era de carácter voluntario, al igual que la aceptación de las decisiones que alcanzara su arbitraje. Sumado a esto, su ámbito de actuación, en numerosas oportunidades, entraba en conflicto con otras oficinas del Estado, creando tensiones en las negociaciones.

Las carencias en su autoridad frente a los conflictos abiertos, nos permiten pensar en la complejidad de las funciones que debía asumir la agencia laboral, y, la escasez de instrumentos con los cuales llevarlas adelante. Pero también nos lleva a destacar que sus actividades tenían mayor amplitud. Además de lo dicho, estaba encargado de organizar y tener a su cargo un registro de colocaciones para obreros que coordinara la oferta y demanda de trabajo, de inspeccionar y vigilar las agencias de colocaciones particulares, de publicar y difundir, de modo gratuito, un boletín con datos actualizados de las condiciones de vida de la familia obrera y de las normativas que fueran surgiendo en relación a la reglamentación de los diversos espacios laborales.

De esta manera, el DNT, iba interviniendo en conflictos, elaborando estadísticas de utilidad para las políticas del Estado, aplicando reglamentaciones y difundiendo las nuevas leyes laborales en el ámbito obrero y patronal. Su actuación se diferenciaba de las otras oficinas del Estado que desde un tiempo anterior intervenían en problemas obreros.⁶ Era diferente porque era específica de la cuestión trabajo y porque sus funcionarios comenzaban a especializarse en la temática.

¿Podría decirse que su actuación tendría un carácter performativo del área de lo laboral? La acción de sus funcionarios, en numerosas oportunidades, entraba en conflicto con el estatuto legal del espacio laboral, reglamentado hasta el momento por el Código Civil. Éste, ubicaba la relación

⁵ Ley 8999, Arts. 3 y 11. En: Unsain, Alejandro, *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, Losada, 1945, pp. 166-167.

⁶ Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas o la Dirección General de Ferrocarriles. Entre los estudios referidos a este tema pueden consultarse: Palermo, Silvana, “La acción del Departamento Nacional del Trabajo frente a los conflictos laborales en los ferrocarriles y su intervención en la gran huelga de 1917” y Caruso, Laura, “El Estado y las



entre el trabajador y el patrón como un contrato entre particulares, dentro de la figura de locación de servicios. Esto dificultaba la intervención en un problema que aún no se definía con carácter público. Además, la intervención del DNT, no solo buscaba acordar una solución a un conflicto específico. Sus funcionarios partían desde una perspectiva diferente hasta el momento: tenían la intención de mediar delimitando normas futuras para la relación entre obreros y patronos. Normas que, al ser definidas de antemano, previnieran el estallido de conflictos abiertos. Aunque con éxitos escasos en sus mediaciones en los años veinte, sus negociaciones con las organizaciones obreras y patronales, iban dando legitimidad a los reclamos obreros, y, también, a la mediación estatal en sí, porque obligaba a los patronos y a los obreros a posicionarse frente al conflicto.⁷

El crecimiento de una burocracia especializada en el DNT, y el hecho de que sus funcionarios tuvieran permanencia en él a pesar de los vaivenes de la política nacional, favorecieron la persistencia de los ejes de la política de regulación de las relaciones capital-trabajo.⁸ Pero esta regulación, que implicaba la definición del área del trabajo como un ámbito de lo público, dependía fuertemente de la sanción de leyes laborales y, específicamente, de la creación de un Código de Trabajo que permitiera la consolidación del espacio por fuera del Código Civil. Asimismo, también se planteaba la necesidad de definir una reglamentación de asociaciones profesionales que delimitara la actividad gremial de obreros y patronos, y, el lugar que ocupaba el estado en los conflictos entre ambos.

La legislación laboral: el surgimiento de un campo desordenado

Se han enumerado ya las diversas funciones que desempeñaban los funcionarios del DNT y la falta de un marco regulatorio específico para su actuación en situaciones conflictivas entre capital y trabajo. En relación a esto, es interesante destacar que la oficina se creó antes de que tomara forma el derecho obrero. El inicio de la legislación con respecto al trabajo tuvo lugar con la sanción de las

huelgas marítimas entre 1890 y 1920". En: Lobato, M., Suriano, J., *La sociedad del trabajo. Instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Buenos Aires: Edhasa, 2013, pp. 57-83 y pp. 105-128 respectivamente.

⁷ Para ver una selección de obras dedicadas al problema en la primera mitad del siglo XX puede consultarse: Lobato, Mirta, Suriano, Juan, *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, Argentina, Edhasa, 2014.

⁸ Destaca esta situación Germán Soprano. Agregando que los cambios de conducción en el Poder Ejecutivo Nacional solo redundaron en cambios en la dirección del DNT. Soprano Manzo, Germán, *Del Estado en singular al Estado en plural: contribución para una historia social de las agencias estatales*, *Cuestiones de Sociología*, 4, 2007 pp. 32.

leyes de Descanso Dominical y de las Condiciones de Trabajo de Mujeres y Niños⁹. Pero, aunque éstas buscaban dar un marco de resolución a situaciones conflictivas, no planteaban un cambio en la concepción del tratamiento del trabajo. Siguiendo a Alejandro Unsain¹⁰, estas reglamentaciones, a las que suma la ya mencionada Ley Orgánica del DNT, se movían dentro del área de la policía del trabajo. Lo laboral no era tratado como campo específico por fuera del Código Civil.

Sería recién en 1915, con la sanción de la Ley de Indemnización por Accidentes del Trabajo, que se daría inicio al derecho obrero. En ella se sustituía la responsabilidad patronal del Código Civil por el principio de riesgo profesional.¹¹ También se sancionaría una ley, que establecía un procedimiento particular para la aplicación de sanciones por incumplimiento de las leyes de trabajo¹². Tres años después, en 1918, se sancionaba la ley Reglamentaria de las condiciones del Trabajo a Domicilio, que establecía el principio del salario mínimo obligatorio y delegaba en comités paritarios la función de fijarlos con carácter de obligatoriedad.¹³

De esta manera iba surgiendo una legislación social, que, sin ser escasa¹⁴, trataba cuestiones fundamentales en relación al trabajo en distintos sectores, pero dejaba de lado la sanción de leyes generales. Una legislación que trataba cuestiones básicas en leyes menores, generando confusión y dificultades para la aplicación de las mismas. Así fue que la Ley de Asociaciones Profesionales, fue

⁹ Estas leyes: N° 4.661/1905 y N° 5291/1907.

¹⁰ En la obra aquí citada, intenta llevar adelante un ordenamiento de la legislación laboral hasta 1945, destacando la falta de método seguida por el Parlamento en la elaboración legislativa. Unsain, Alejandro, *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Losada, Buenos Aires, 1945, pp.12.

¹¹ Ley N° 9688/1915. Esta ley sería reemplazada en 1940 por la Ley N° 12.631. Esta incorporando al régimen de sus beneficiarios a los trabajadores agropecuarios. Unsain, A. *Ordenamiento...*, op. cit., pp. 15.

¹² Ley N° 9658/1915. Sería reemplazada, en 1929, por la ley N° 11.570, que corregía deficiencias de leyes anteriores. Esta se mantendría vigente, por lo menos, hasta 1945. Unsain, A. *Ordenamiento...*, op. cit., pp. 13.

¹³ Ley N° 10.505. El autor le adjudica un carácter jurídicamente revolucionario porque elimina el principio tradicional del carácter convencional del salario. Esta ley será sustituida en 1941, por la ley N° 12.713, ampliando el sistema de protección. Unsain, A., *Ordenamiento...*, op. cit., pp. 13.

¹⁴ Otras leyes sancionadas en la década de 1910, según el trabajo de Unsain, son las siguientes. En 1913: Ley N° 9104, por la que se extiende a los territorios nacionales las disposiciones de la ley de Descanso Dominical (N° 4661/1905) y la ley) y de la siguiente ley, N° 9105, por la que se declara obligatorio el descanso de las fiestas patrias del 25 de Mayo y el 9 de Julio. Otra Ley es la N° 9148, por la que se reglamenta el funcionamiento de las agencias de colocación. Y, en 1914, Ley N° 9511, que dispone la inembargabilidad de sueldos, salarios, jubilaciones y pensiones menores a \$100. En la década de 1920 se inicia el derecho obrero de carácter internacional, aprobando diversos contenidos de Convenciones Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. El detalle puede consultarse en la obra de Unsain, pero destacamos que la ley que prohíbe el trabajo nocturno en las panaderías se inspira en la Convención Internacional de Washington, según el autor. Dos leyes que nos parece importante incluir sancionadas en esta década son: Ley N° 11.278/1925, que establecía la forma de salario y tomaba previsiones contra el sistema de trueque, y, ley N° 11544/1929, que limitaba la jornada laboral a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. Unsain, A., *Ordenamiento...*, op. cit., pp. 12-13.

tratada en la Ley del Trabajo a Domicilio; la de Contrato Colectivo, en la Ley de Trabajo Nocturno en Panaderías¹⁵; y, la de Conciliación y Arbitraje, en la Ley Orgánica del DNT.¹⁶

Estas cuestiones, también fueron debatidas en momentos en que el Poder Ejecutivo envió proyectos para la creación de un Código de Trabajo. El primero fue en 1904, a instancias del Ministro del Interior Joaquín V. González, durante la administración conservadora. El segundo, en 1922, propuesto por el director del DNT, Alejandro Unsain, Alejandro Unsain. Ninguno fue aprobado por el Congreso.¹⁷ Aunque no es un dato menor para el crecimiento la agencia estatal el hecho de que el proyecto hubiese surgido desde su seno.

Por tanto, aunque profundizando y ampliándose la legislación obrera en la década del treinta¹⁸, tampoco fue creado un Código de Trabajo. La legislación fijó normas y principios pero su armado fue descuidado. Así, al surgir problemas, se dictaron leyes nuevas para darles solución, generando una jurisprudencia confusa y contradictoria. Sin ánimo de adentrarnos en un debate sobre jurisprudencia, entendemos que es importante destacar la ausencia de límites claros para la actuación ejecutiva del DNT, que podría traducirse en su falta de pericia en algunas situaciones. Y, sumado a esto, que la existencia de estas reglamentaciones, exigía, a los funcionarios del Departamento, especialización y experiencia para actuar con eficiencia.

Depresión económica, cambios sociales y dinamismo institucional

Mediar tiene exigencias. Entre las más básicas, tener conocimiento del problema en cuestión, de los derechos y obligaciones de las partes, de los intereses de los mediadores mismos que buscan favorecer la resolución del conflicto, y, de las consecuencias que pueden preverse del resultado de esa mediación.

¹⁵ Ley N° 11.318/1924.

¹⁶ Unsain, Alejandro, *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, Losada, 1945, pp. 16.

¹⁷ El primer intento lo llevó adelante el Ministro del Interior Joaquín V. González en 1904. El segundo intento fue de Alejandro Unsain, presidente del DNT en 1922. Ambos proponían la reglamentación del trabajo como un área específica del derecho por fuera del Código Civil. No fueron aprobados por el Poder Legislativo en administraciones de distinto signo político, conservadora y radical, respectivamente. Para un análisis de ambos proyectos puede consultarse: Bertolo, Maricel, "Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina", *Cuadernos del Ciesal*, Año 8, n° 10, julio-diciembre 2011.

¹⁸ Sin incluir todas las leyes de la década por razones de espacio y claridad argumental, nos parece importante destacar una ley de importancia capital, según Unsain, porque contiene principios normativos vinculados al contrato de empleo mercantil y aún al contrato industrial. Es la ley N° 11.729/1934, modificatoria de los artículos 154 a 160 del Código de Comercio. Unsain, Alejandro, *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, op. cit., pp. 14.



De acuerdo a lo que venimos diciendo, podríamos arriesgar que, las dificultades asociadas a la actuación del DNT, formaban parte de un abanico de problemas más generales a la hora de delinear la actuación del Estado frente a la sociedad.¹⁹ Una sociedad que crecía al ritmo de la industrialización por sustitución de importaciones y que, en 1937, pasaría de un momento de expansión a una depresión muy fuerte, que provocaría juicios sombríos frente al futuro.

La exportación de bienes agropecuarios pampeanos había pasado a segundo plano y las ruedas maestras de la economía comenzaban a ser la producción manufacturera, la inversión en obra pública y, en menor medida, las economías regionales. El salto de la creación de empleo industrial del bienio 1937-1939, 1939-1941, demostrado por Estadística²⁰, presentaba un cambio en la magnitud de los conflictos asociados al trabajo, ya fuera en el ámbito de la manufactura o la construcción, que eran los sectores de mayor crecimiento. Esta situación aumentaba la magnitud del reclamo del sector obrero, al ocupar un espacio cada vez mayor en las ciudades y en la economía. Se presentaba como un desafío para los funcionarios del DNT poder dar respuestas al aumento de los reclamos de los trabajadores.

El indicio más resonante y discutido en relación a los reclamos es el estallido de las huelgas y el modo en que actuaron los funcionarios del DNT y los gremios en las negociaciones para resolver los conflictos. Ha habido diversas interpretaciones, que tomaron como eje el sindicalismo, presentando distintas visiones sobre su colaboración o no con los funcionarios estatales, así como, sobre la actuación de los funcionarios laborales. Sin adentrarnos en los debates que podrían desprenderse de esta temática, destacamos que los mismos datos sobre huelgas y mediaciones han dado como resultado interpretaciones diferentes.²¹ Entre éstas, nos parece sugerente incluir una idea presente en el trabajo de Gaudio y Pilone. Ellos plantean que, a mediados de la década de 1930, surgió una nueva pauta en las relaciones laborales, cuyo desarrollo estuvo vinculado con formas de intervención social específicas del Estado. Y que, a partir de 1935, desembocaron en la resolución de conflictos laborales por vía de la negociación, así como, de la celebración de convenios de modo

¹⁹ En el año 1934, el Parlamento, había sancionado dos leyes que demuestran preocupación frente al tema: Ley N° 11.863, que dispone un censo de parados, y, Ley N° 11.896, que dispone la creación de una Junta Nacional contra la Desocupación.

²⁰ Para un estudio pormenorizado de la actuación de Estadística en este contexto puede consultarse González Bollo, Hernán, *La fábrica de cifras oficiales del Estado Argentino (1869-1947)*, Argentina, Ed. UNQUilmes, 2014, pp. 199-217.

²¹ Mencionamos, entre las existentes, dos obras que focalizan en el sindicalismo: Del Campo, Hugo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Argentina, Siglo XXI, 2012 (1983); Torre, Juan Carlos, *La vieja guardia sindical y Perón*, Argentina, CEICS-ediciones ryr, 2014. Gaudio, Ricardo, Pilone, Jorge, "Estado y relaciones

voluntario entre las partes, basándose en las normativas y regulaciones definidas por el mismo. Estas pautas quedaron opacadas frente al “*supuesto efecto generador adjudicado a la STP –a partir de fines de 1943- sobre el desarrollo de la negociación colectiva, institución ésta generalmente considerada no sólo como uno de los mecanismos de regulación del conflicto, sino además como el locus primordial tanto de las políticas distributivas como del mejoramiento de las condiciones vigentes en el lugar de trabajo*”.²² El Estado procuró institucionalizar el conflicto y promover el desarrollo de mecanismos orientados a organizar el funcionamiento de un ministerio de trabajo, involucrando también al sector patronal en el campo de intereses. Así, cercano a la cita inicial de Figuerola, reaparece la idea de un DNT bajo la sombra de una institución posterior, que incluyó en su seno sus oficinas y funcionarios, entre otras numerosas oficinas estatales relacionadas con la previsión social.

Esta perspectiva nos permite observar un proceso de adquisición de prácticas, saberes de desempeño, así como, de conocimiento del campo, que se iba produciendo al ritmo de una sociedad y un estado que también se transformaban. Un estado que también se hacía eco de las nuevas demandas desde distintos lugares.

Reducir la intervención social del estado, a la intervención de sus funcionarios en mediaciones frente a huelgas obreras, tiene el efecto de reducir la cuestión del trabajo al conflicto abierto. Esto, al decir de Stagnaro, tendría la implicancia de homologar la actividad obrera con la actividad huelguística, dejando de lado el rol más complejo que los obreros y sus sindicatos, comienzan a desempeñar en otros ámbitos del Estado que también se transforman, por ejemplo, el judicial.²³

Legislación, administración y justicia:

encuentros y desencuentros en torno a la justicia del trabajo

En las Memorias que el Presidente del DNT, Pellet Lastra, elevaba al Ministro del Interior en el año 1938²⁴, declaraba que era indispensable, para el desempeño de la labor de la oficina, la creación

laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, N° 94, Buenos Aires, julio-septiembre de 1984, pp. 235-273.

²² Gaudio, Ricardo, Pilone, Jorge, “Estado y relaciones laborales en el período ...”, op. cit., pp. 236.

²³ Para una referencia a esta temática puede consultarse: Stagnaro, Andrés, “Sindicatos en el camino a la Justicia del Trabajo”. Ponencia presentada en: *VII Jornadas de Sociología de la Universidad de la Plata*, 5 al 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://jornadassociología.fahce.unlp.edu.ar>

²⁴ *Boletín Informativo del DNT*, Buenos Aires, marzo 1940. Pellet Lastra eleva el informe al Ministro del Interior Dr. Diógenes Taboada.



de instituciones que dieran vigor a las iniciativas del Departamento. Estas instituciones garantizarían el desenvolvimiento normal de las relaciones entre capital y trabajo, así como, la intervención efectiva si fuera necesario. A su decir, era necesario crear Tribunales de Trabajo, imposición oficial para el cumplimiento de los convenios alcanzados por mediación, reglas de procedimiento adecuadas para tratar los conflictos, inscripción, autorización y fiscalización de organizaciones gremiales. Destacaba también la falta de personal para llevar adelante su actuación y la baja remuneración de sus empleados, así como, el inicio de una política de mayor diálogo con los departamentos provinciales existentes.

Estas memorias señalaban un problema de larga data. Pellet Lastra pedía la modificación de la Ley Reglamentaria de 1912, que otorgaba la función de mediación, pero, no ofrecía la seguridad de una autoridad ejecutiva para dar a la solución alcanzada el carácter de obligatoria. Sin embargo, en otros aspectos formales, el DNT, había cambiado desde esa reglamentación. Su estructura, ya no era la que aquella definía.

El 21 de junio de 1939, se creaba la Oficina de Asuntos Gremiales, a la que se le encomendaba el cumplimiento de una de las funciones que tenía a su cargo la antigua División de Inspección y Vigilancia. Las tareas de la nueva oficina consistían en *“colaborar con esta Presidencia, a la que se halla adscripta, en las funciones de mediación que le confían las disposiciones citadas, funciones que han significado una labor considerable de la que es prueba el número de expedientes acumulada y la importancia de alguno de estos”*²⁵.

De esta manera, la estructura interna de la institución se transformaba. En 1941, el DNT presentaba un organigrama²⁶, que describía una importante ampliación y especialización de sus funciones, lejos ya de las tres áreas definidas en 1912. En él se presentaban, a modo de esquema, la existencia de ocho oficinas, con sus respectivas divisiones internas. Las oficinas eran: Secretaría General, Asesor Legal, Registro de Colocaciones, Asesoría Jurídica, Oficina de Sumarios, Sección Accidentes, Sección Administrativa, Asuntos Gremiales. Este cambio en su estructura, da cuenta de la ampliación de la magnitud de las problemáticas sobre las que iba actuando el DNT, y, de la necesidad de especializarse en función de poder responder a los reclamos.²⁷

²⁵ *Boletín Informativo del DNT*, Buenos Aires, marzo 1940, pp. 10. Las disposiciones hacen referencia a los arts. 6 y 7 de la ley N° 8999/1912.

²⁶ *Boletín Informativo del DNT*, junio de 1941, pp. 261.

²⁷ De la estructura definida en 1912 hasta la presentada en el organigrama en 1941 hay numerosos cambios que fueron dándose de modo paulatino a lo largo del período. Hemos incluido aquí puntualmente la división de Asuntos Gremiales

de que, aún regido por dicha ley, la institución cambiaba de forma para poder dar respuesta a los cambios sociales.

En las memorias del año 1941, Pellet Lastra, daba cuenta de la mediación del DNT en numerosos conflictos, destacando el resultado positivo obtenido en la mayoría de los casos. , y, vuelve a reclamar, aunque con tono menos enérgico a “*nuestra legislación, siempre retardada en la institución de procedimientos más enérgicos y expeditivos, aún inexistentes, tales como el arbitraje, la imposición de soluciones y la sanción por violación de convenios colectivos*”²⁸. En cuanto a este tema, se detalla la participación de la oficina de Asuntos Gremiales en numerosas mediaciones en conflictos de carácter general y sectorial, destacando la multiplicidad de los casos en que la intervención fue pedida por las organizaciones gremiales.

Al tiempo que se publicaban estas memorias, también había cambios en la legislación que buscaban solucionar problemas no abarcados hasta el momento por la legislación vigente. “*Salía así nuestra legislación de lo general para ir a lo específico*”²⁹. Tal como se mencionara en la nota n°11 de esta ponencia, en 1940, se reemplazaría a Ley de Accidentes del Trabajo por una nueva que incorporaba al régimen de beneficiarios a los trabajadores agropecuarios. Al año siguiente, se sustituía la ley que reglamentaba las condiciones de los Trabajadores a Domicilio, vigente desde 1918, ampliando el sistema de protección.³⁰ Y, en 1942, se sancionaba la ley de régimen de los conchabadores en los reclutamientos colectivos³¹.

Sin embargo, sería recién después de crearse la STP³², bajo una administración nacional surgida del golpe de estado de junio de 1943, que los reclamos de Pellet Lastra a los legisladores, serían retomados, ahora, bajo la vía de decretos del ejecutivo. El DNT dejaría de existir como tal. Al igual que numerosas oficinas relacionadas con la previsión social, el DNT, sería absorbido por la Secretaría. Así como también las oficinas provinciales ligadas al mismo, que se convertían en Delegaciones Regionales de la STP³³. En el decreto de creación de ésta última, se hacía referencia a la necesidad de dar forma a un organismo que, de modo centralizado, pudiera “*compulsar y*

porque refiere puntualmente a los años de estudios planteados. Quedaría pendiente poder realizar un análisis detallado de estas transformaciones y su temporalidad específica.

²⁸ *Boletín Informativo del DNT*, Buenos Aires, Enero, febrero, marzo de 1942, pp. 9.

²⁹ Unsain, A., *Ordenamiento de las leyes...*, op. cit., pp. 15-16.

³⁰ Ver nota n° 13 de este trabajo.

³¹ Ley N°12.789/1942. No reglamentada a la fecha de edición del libro de Unsain.

³² *Boletín Oficial*, 4 de diciembre de 1943, Decreto-Ley N° 15.074, pp. 2. Fue firmado el 27 de noviembre de 1943.

*remediar las múltiples necesidades que afligen a los hogares obreros, ejercer el más perfecto control sobre la aplicación de la legislación especial vigente y preparar el desarrollo de una política social*³⁴.

Tres meses después de publicarse su creación en el Boletín Oficial, la STP, publicaba una resolución que diseñaba un trámite adecuado para llevar adelante la sustanciación de las reclamaciones colectivas, de obreros y patronos. Esta resolución tendría vigencia hasta que se sancionara un reglamento orgánico específico para tal fin.³⁵ En la misma se establecía que, la Dirección de Acción Social de la Secretaría, realizaría una investigación sumarisima de la causa, sin prejuizar. Pero también, que las partes denunciantes *no podrían alterar las cosas por medio de huelgas, cierre o despido, en tanto se sustancie esta instancia de conciliación*³⁶. Si así sucediera, la STP, podría declarar ilegal el acto en uso de sus facultades de policía de trabajo.

El 10 de agosto del mismo año, se dictaba el decreto 21.425³⁷, que reconocía la necesidad de asegurar los procedimientos para poder dar claridad y celeridad al tratamiento del resarcimiento por accidentes de trabajo. En los considerandos, se reconocía que *“la anterior intervención del extinguido Departamento Nacional del Trabajo, por carecer de la fuerza necesaria para fijar normas, en todos los casos, por la ausencia de garantías a los que a él se sometían y porque sus determinaciones no obligaban a las partes había traído como consecuencia natural el descrédito de la acción oficial y su raquitismo”*. Y se definía un procedimiento administrativo obligatorio para llevar adelante un reclamo de resarcimiento por accidente de trabajo frente a la STP. En el decreto, se definían reglas de competencia de las autoridades intervinientes, el procedimiento, los peritajes médicos y el modo de resolución de la STP. En caso de que esta no fuese aceptada por las partes, podría apelarse ante *el Juez en Primera Instancia en lo Civil y Comercial, o el Tribunal o Juez de Apelación de la Justicia de Paz Letrada*³⁸.

De esta manera, la STP, avanzaba en la facultad ejecutiva para la aplicación de las sanciones. Sin embargo, existía el recurso de la apelación frente a los tribunales de justicia civil. Sería tres meses después, con el decreto N° 32.347, que se crearían los Tribunales de Trabajo y se delineaba

³³ La STP también absorbió numerosas oficinas ligadas al trabajo, la previsión y a cuestiones generales, su estructura y su personal. Arts. 2, 3, 11 y 12 del decreto citado en nota anterior.

³⁴ *Boletín Oficial*, 4 de diciembre de 1943, Decreto-Ley N° 15.074, pp. 2.

³⁵ Resolución de la Secretaría de Trabajo y Previsión, N° 16, marzo 10 de 1944.

³⁶ Resolución de la Secretaría de Trabajo y Previsión, N° 16, marzo 10 de 1944, Art. 3°.

³⁷ Publicado en: *Boletín Oficial*, 18 de diciembre de 1944, pp. 20-22.

³⁸ Decreto 21.425/1944, Art. 28.

su organización.³⁹ Así, se creaba una justicia, diferenciada de la ordinaria, para tratar los problemas referidos a un derecho autónomo. Un derecho adaptado a la conflictividad específica que planteaban las relaciones jurídicas entre capital y trabajo, a las que el derecho de carácter general no podía dar solución. En este decreto se definía la organización y la competencia de la justicia del trabajo, los procedimientos a seguir por quienes llevaran adelante un reclamo, y, las instituciones frente a las cuales hacerlo.

De esta manera, tomaba forma un nuevo tratamiento de lo laboral. La nueva normativa dotaba a la STP de atribuciones diferentes a las del DNT. En un escenario político también distinto, las atribuciones de la STP, le daban ejecutivo y jurídico-administrativo, que alejaban a esta agencia de las carencias de la antigua agencia del trabajo.

La creación de un fuero específico plantea una nueva relación entre estado y sociedad, cuyo estudio dejamos pendiente por exceder los objetivos iniciales del trabajo. Sin embargo, dejamos abierta la mención de que sería interesante tener en cuenta, el grado en que esta institución y sus atribuciones se han nutrido de las experiencias, diagnósticos y funcionarios del DNT.

A modo de balance

Hemos iniciado la ponencia planteando una cita de una conferencia de Figuerola, un funcionario que estuvo presente en dos momentos transicionales del DNT. Ingresado en los años treinta a sus oficinas, participó de los cambios y del aumento de las atribuciones de la oficina. Tal como mencionamos, básicamente, a partir de la Ley Reglamentaria de 1912 y del Organigrama de 1941, y, de su desaparición como ente autónomo, a partir de la creación de la STP.

Retomando esa cita, surgen ideas que fueron recorriendo el texto, aportando interrogantes al problema de la formación de un campo específico de lo laboral, y, de una institución pública especializada en la cuestión. Organismo cuyas atribuciones delineaban la intervención del estado en la sociedad, así como el diálogo, entre ambos espacios. Conceptos presentes en sus palabras son: antecedentes históricos, protección legal y satisfacción de los trabajadores, instrumento legal eficaz, política social, estado social. Estas nociones, permiten entrar y ver el modo en que se va dando forma a los problemas tratados por la oficina laboral, así como también, al modo en que ésta, no

³⁹ Publicado en Boletín Oficial, 13 de enero de 1945, pp. 2-5.

solo va dando forma al campo de la mediación estatal en la sociedad, sino también, a sí misma y a sus propios funcionarios.

Hemos destacado los aportes que la historia social ha realizado en este sentido al establecer cómo el estado iba realizando modificaciones a partir de las demandas de la sociedad. Como también, a partir de los estudios que remarcaron la importancia de los sindicatos en esta problemática. Sin embargo, teniendo en cuenta estas perspectivas, elegimos focalizar en el ámbito estatal, tal como puede observarse en la selección de fuentes oficiales. Consideramos que es necesario reconstruir este espacio. Un ámbito que ha sido estudiado de modo menos sistemático y que, de alguna manera, se presenta como contraparte de lo tratado por esa historia social.

Más aún, entendemos que, es difícil pensar la importancia adquirida por la STP, demostrada ampliamente en la historia social, por fuera de los antecedentes históricos asociados al área del trabajo en el estado. Siendo más precisos, consideramos que, a partir de 1937, se inicia una cuenta regresiva para la institución laboral, dada la magnitud que adquiere el problema obrero, a partir del crecimiento acelerado del empleo urbano que le da mayor sentido a la oficina. Indicios de esta realidad, son la creación de la Oficina de Asuntos Gremiales en 1939 y los abiertos reclamos del último presidente del DNT en 1940.

Desde aquí, sugerimos que el estudio del estado permite repensar cuestiones asociadas a las rupturas y continuidades respecto del período de 1943-44. Asociados a este tema, están nuestros intereses más puntuales, en relación a la creación de un ámbito público que va dando forma a lo laboral desde la formación de oficinas y funcionarios, así como también, de prácticas y perspectivas formadoras de políticas públicas.