

**Grupo 9: Educación y formación para el trabajo**  
Coordinación: Graciela C. Riquelme - [edueco@filo.uba.ar](mailto:edueco@filo.uba.ar)

## **Conflictos obreros patronales en torno a la educación y el trabajo de menores y mujeres (1924-1946).**

**Marina Kabat**  
CEICS- CEHR- CONICET  
[marinakabat@yahoo.com.ar](mailto:marinakabat@yahoo.com.ar)

**Romina De Luca**  
CEICS-UBA-UNLP/CONICET  
[ryrromina@yahoo.com.ar](mailto:ryrromina@yahoo.com.ar)

### **Introducción**

La ley 11317, sancionada el 30 de septiembre de 1924 establecía, en su artículo quinto, que la jornada de trabajo de los menores de 18 años no podía exceder las seis horas diarias ni treinta y seis semanales. Estaba, también, prohibido que los menores -así como las mujeres- que se desempeñaban en los establecimientos tomaran al mismo tiempo tareas para hacer en sus domicilios. El trabajo de menores de doce años estaba vedado en forma absoluta y el de menores de 14, restringido a aquellos que se desempeñaran en compañía exclusiva de su familia. A su vez, el artículo 1º prohibía el trabajo de menores de 18 años que no hubieran completado la educación primaria, pero el Ministerio de Menores podría autorizarlos a laborar cuando lo considerara indispensable para la subsistencia del menor o de su familia. Esta ley instituía el sistema de libretas de trabajo para los menores, que serían entregadas gratuitamente por el Registro Civil. El empresario estaba obligado a solicitar esta libreta en la cual tenía prohibido cualquier tipo de anotación adicional a las requeridas, especialmente si esto pudiera perjudicar al menor (artículos 17º y 18º).<sup>1</sup>

La Cámara de la Industria del Calzado que representaba a un sector empresarial que empleaba un amplio número de menores, al igual que la Unión Industrial Argentina impulsan la modificación de la ley 11317. Si bien desde un primer momento esta ley fue rechazada y combatida, pareciera que a finales de la década del treinta y, sobre todo, a inicios de los cuarenta, cuando empieza a reducirse la oferta de brazos, esta campaña se intensifica. Al estudiar los

---

<sup>1</sup> *Anales de legislación argentina. Complemento*, año 1920-1940, Editorial La Ley, Bs. Aires, 1953, pp. 191 y ss.

reclamos empresarios, y sus disputas con las organizaciones obreras nos concentramos en este período de mayor intensidad del debate.

### **La posición de la Unión Industrial Argentina**

Aquí intentaremos ver cuál fue la recepción de la Unión Industrial Argentina (UIA) sobre la Ley de Aprendizaje y la organización del trabajo industrial de menores. Para ello, nos concentraremos en analizar la publicación oficial de la entidad. Analizaremos el período 1940-1946, a nuestro entender el momento de la campaña más álgida desarrollada por la institución. Conociendo los cambios, intentaremos ver, entonces, si las intervenciones de la entidad fueron contempladas en la legislación y cuál fue su forma de argumentación para alcanzar tal fin.

Ya en 1940 encontramos críticas de la UIA a la Ley 11.317. Sus objeciones aparecen en el número de marzo de 1940. En particular, una de la que entendía constituía su consecuencia: la desocupación juvenil.<sup>2</sup>

Los estudios realizados por la entidad arrojaban que “de los 980.000 habitantes de 14 a 18 años con que cuenta el país (511.000 varones), sólo 63.000 de los primeros reciben instrucción en los institutos de enseñanza media, normal o profesional”.<sup>3</sup> Pasaban a preguntarse, entonces, qué era lo que hacía el resto y brindaban la siguiente respuesta:

“Están agotándose prematuramente en el ocio y la vagancia, a la espera de que la edad militar, cuando han cumplido ya el servicio obligatorio, les brinde una remota y cada vez más problemática posibilidad de conseguir empleo o trabajo”<sup>4</sup>

En ese punto, afirmaban -en forma retórica- que no había ni patria ni empresario que fuera a tomar en su fábrica a un joven que se iniciara en el oficio a la edad en que “los auténticos obreros” eran ya oficiales constituidos y competentes. Aquí la edad parecía un elemento fundamental en la constitución de un buen o mal obrero. En palabras de la UIA:

“A un muchacho aprendiz de 14 a 15 años se le enseña, se le encamina, pero a uno de 22, díscolo, desmoralizado a fondo por la vida de holganza callejera que ha llevado e imbuido por contagio de extraviadas doctrinas ideológicas, no hay manera

<sup>2</sup>“Millares de jóvenes argentinos sin trabajo”, en: *Argentina Fabril*, Año LIII, n° 855, marzo de 1940.

<sup>3</sup>Ídem, p. 17.

<sup>4</sup>Ibidem.

de hacerlo. Constituye un motivo de continuas discordias y un mal ejemplo para el resto del personal”<sup>5</sup>

De esa situación culpaban tanto al “régimen liberal” que había promulgado la Ley 11.317 causante de ese flagelo como también a “los legisladores marxistas”. Estos últimos “en su sectario afán de destruir las fuentes de riqueza, le hicieron creer que impedía así la hipoteca moral y fisiológica de las futuras generaciones a la voracidad de la industria capitalista y sin ver que con eso hipotecaba al vicio, a la desocupación a la miseria, promulgó esta ley suicida del trabajo de los menores”. A ella hacían responsable de la decadencia económico-social que afectaba al país.

Resulta llamativo el nivel de desfachatez con que la entidad desarrolló su campaña en tanto no tenía ningún empacho en reconocer que el trabajo al que eran sometidos los menores podía causarles perjuicios a su salud. Sin embargo, llamaban a optar por el mal menor, en tanto:

“Habría que averiguar por lo pronto qué género de enfermedades hace más estragos en las clases indigentes, si las que adquiere el niño en el trabajo de la fábrica o las que adquiere el joven en la vida ociosa a la que conduce fatalmente la desocupación”<sup>6</sup>

Con su argumentación, la UIA se encargaba de desconocer los trabajos que ya en el siglo XIX publicaran Marx y Engels denunciando la degradación física y moral que producía en niños el trabajo capitalista divulgando informes oficiales que probaban todas sus consecuencias: deformación de la columna y piernas, raquitismo, pie plano, dolores de espalda, várices, úlceras, son algunas de las enfermedades laborales que relatan sin considerar el deterioro general causado por la mala alimentación. Y tal como indicaba Engels pareciera que la burguesía, aduciendo que la degradación de la desocupación es peor, invoca un hecho anterior del que también es culpable. A pesar de ello, para la UIA resultaba imperioso derogar la Ley si no se quería prolongar la decadencia del país. Sobre ese punto insistirán en el mes de julio.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Ibidem.

<sup>6</sup>Ibidem.

<sup>7</sup>*Argentina Fabril*, Año LIII, n° 859, julio de 1940.

Un año más tarde, en abril de 1941,<sup>8</sup> retomaran la problemática. En esta oportunidad su argumentación avanza ya no sólo en formular lo inapropiado en la Ley sino también a su encuadre con el conjunto del sistema educativo tal como se encontraba organizado.

La UIA entendía que uno de los problemas de la Ley residía en ser una copia foránea inadecuada para el medio ambiente argentino. La creación de escuelas taller, industriales y de oficios no tenía mayor sentido en nuestro país en tanto en el conjunto de la escuela primaria no cabía orientación alguna hacia un oficio manual. Si bien estimaban deseable la creación de un sistema educativo donde luego de los cuatro primeros años de formación primaria se proporcionara al alumno dos años de preiniciación industrial para que éste descubriera su orientación vocacional y pudiera así proseguir estudios industriales, hoy día ese proceso de formación se desarrollaba en el taller. Llegados a ese punto, sostenían que:

“Mientras no cambie el método de enseñanza y la organización general todo esfuerzo será poco”<sup>9</sup>

Como la ley resultaba inadecuada pasaron a enumerar los puntos que ellos consideraban sustantivos.<sup>10</sup> En primer lugar “ante la carencia de centros de iniciación primaria para el joven obrero que trata de especializarse es necesario que el taller sea la escuela de formación del futuro obrero”. No podía existir una ley que transforme al aprendiz de elemento auxiliar a “causa de perturbación” por ser su jornada diferenciada a la del obrero enseñante. Ese extrañamiento sólo había ayudado a que el joven se alejara de la fábrica convirtiéndose en un vagabundo. Una forma de revertirlo era que “aprendices mayores de 15 años, menores de 18 sujetaran su horario de trabajo como aprendices a la jornada legal y normal de los obreros calificados con quienes realizaban el aprendizaje”. En sentido similar, el contrato de aprendizaje debía contemplar actividades especializadas en sentido educativo que no vulneraran los principios básicos del trabajo de menores en general. De esta forma, delineaban algunas directrices de cuál debería ser el espíritu de la nueva ley de trabajo de menores y aprendizaje.

En diciembre de 1941, cargaron una vez más contra la 11.317. En esta oportunidad publicaron un extenso trabajo del Ingeniero Gilli quien se desempeñaba como director de la Escuela Industrial de la Nación “Oeste” de Buenos Aires. Bajo el título “la industria argentina y el

<sup>8</sup>“El aprendizaje y la Ley Nacional 11.317”, en *Argentina Fabril*, Año LIV, n° 868, abril de 1941.

<sup>9</sup>Ídem.

<sup>10</sup>A partir de ahora todos los entrecomillados corresponden el número de abril de 1941.

problema del aprendizaje”<sup>11</sup>, se relatan las tensiones entre iniciativas privadas y el Estado. Gilli narra cómo diversas industrias habían comenzado a formar aprendices “porque en general los obreros competentes no salen de las escuelas de artes y oficios, sino de los talleres donde han hecho sus aprendizajes no sólo técnico sino también disciplinado”.<sup>12</sup> Tal como podemos ver, a partir de la nota de un tercero, la entidad reitera su postura: los obreros deben educarse y formarse en la fábrica. Al respecto, Gilli afirmaba categóricamente:

“Querer centrar la formación de un obrero alrededor de la escuela, es pretender que la escuela asuma un rol rector en la creación y desarrollo de la industria misma. Esta ha crecido, prosperado y propagado sin la intervención de la escuela profesional”<sup>13</sup>

La escuela “Oeste” era un ejemplo de un intento por acercar a los jóvenes al mundo de aprendizaje real, esto era, la fábrica. La escuela había comenzado a articular en su interior proyectos de formación junto a talleres de Avellaneda. La formación práctica de los jóvenes se desarrollaba en un taller bajo la forma de una pasantía. Pero como relata Gilli “la iniciativa tropezó con el obstáculo de la ley personificada en el Departamento Nacional de Trabajo que atendiendo a la letra legal rígida no veía estudiantes sino aprendices obligando en circunstancias a los empresarios a anotarlos en los registros de obreros y a poseer el correspondiente seguro”.<sup>14</sup> Esta vez en boca de Gilli, la entidad reitera su malestar por la jornada de 6hs para menores de 18 años. Gilli añade un punto que no había sido indicado anteriormente: los menores debían tener un horario discontinuo con un descanso de 2hs. al mediodía. Entonces, resultaba imposible compatibilizarlos con los dos turnos de 4hs, mañana y tarde de los adultos. Así se obligaba al empresario a crear un horario especial para los menores. Esos dos problemas habían terminando de alejar a los jóvenes de las fábricas y en consecuencia:

“Al cerrarse el mercado de los aprendices aumentó simultáneamente el de los peones, es decir, el del trabajo inferior, con el envilecimiento consecutivo de su trabajo y de su estándar de vida.”<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> *Argentina Fabril*, Año LIV, n° 876, diciembre de 1941.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Va de suyo que en ese párrafo se reconoce que los menores-aprendices eran utilizados en forma productiva por los industriales. También que su trabajo era degradado y degradante. En ese punto, llamaba a no dejarse ganar la pulseada: los industriales no debían abandonar esa tarea a “la corriente burocrática de formación oficial”. El eje de la discusión, entonces, giraba por la duración de la jornada de explotación de esos menores que resultaban más que rentables a los empresarios.

En febrero de 1942<sup>16</sup>, la UIA vuelve a ratificar su pedido de derogación de la Ley 11.317. En ese número, a los efectos de hacer ver a sus afiliados que no estaban solos publicaron notas periodísticas de los diarios *La Razón* y *La Nación* que apuntaban a la misma dirección. La entidad venía batallando por la implementación en forma plena de la Ley n° 11.544, sancionada el 17 de septiembre de 1929, que establecía en 8hs diarias o 48 semanales la duración de la jornada de trabajo “aunque no se persigan fines de lucro”.<sup>17</sup> Desde la perspectiva de la UIA como el aprendizaje no era lucrativo no se entendía cómo se estipulaba una jornada reducida.

Un mes más tarde, en el número de marzo,<sup>18</sup> la entidad informa a sus socios que, el 24 de febrero el Inspector General de Enseñanza Florencio Jaime se había contactado con la UIA para hacerles saber que el Ministro de Justicia e Instrucción le había encomendado realizar un informe sobre la valoración que hacían los empresarios de los egresados de escuelas técnicas. La entidad debía repartir entre los socios las encuestas del ministerio aunque éste ya las había hecho llegar de antemano a las empresas.

Aprovechando la consulta, la UIA le hizo llegar una carta al Inspector General de Enseñanza a los efectos de hacerle conocer su opinión sobre el diagnóstico que ellos hacían de la enseñanza industrial. Dicho accionar lo hicieron público a los socios en su número de junio de 1942 sin más detalles sobre el contenido.<sup>19</sup>

En su publicación de marzo de 1943, en un artículo titulado “El aprendizaje industrial” se encargaban de recordar que desde la sanción de la Ley, la entidad había dirigido numerosas peticiones a los poderes públicos “abogando por su reforma en la parte relativa a la jornada de los menores que no hayan cumplido la edad de 18 años”.<sup>20</sup> Sin embargo, la entidad se cuidaba de explicitar su rechazo al conjunto de la ley. Desde su perspectiva:

<sup>16</sup>*Argentina Fabril*, Año LV, n° 878, febrero de 1942.

<sup>17</sup>*Anales de Legislación Nacional*, Tomo 1920-1940, p. 226.

<sup>18</sup>*Argentina Fabril*, Año LV, n° 879, marzo de 1942.

<sup>19</sup>“Estudio del Estado y desarrollo de la enseñanza industrial en el país”, en *Argentina Fabril*, Año LV, n° 882, junio de 1942.

<sup>20</sup>*Argentina Fabril*, Año LVI, n° 891, marzo de 1943, p. 17.

“A veces al poner por obra el laudable propósito de corregir las deficiencias se ha procedido sin hacer distinciones que habrían sido muy convenientes”<sup>21</sup>

El rechazo se concentraba, en particular, en torno a la duración de la jornada de trabajo de los jóvenes entre los 16 y 18 años. La Unión Industrial afirmaba que para esa franja etaria se había fijado un criterio demasiado rígido. En este sentido, la fijación de una jornada laboral de 6hs. hacía que se encontraran “serios inconvenientes para el aprendizaje industrial a causa de la dificultad que la jornada de seis horas opone al ingreso en equipos formados con los mayores”.<sup>22</sup> Asimismo, se encargaban de puntualizar que:

“La labor de 8 hs estaría supeditada a un riguroso examen médico, el cual, por lo demás siempre ha sido la regla [...] El mantenimiento del precepto actual [esto es las seis horas] de la ley vigente se explicaría si fuese una condición ineludible para obtener su finalidad. Desde que no lo es, su modificación se impone”.

La reforma no beneficiaba sólo al mundo industrial. Más bien el conjunto de la sociedad veía la contribución:

“La reforma tendría más de un beneficio, entre los cuales se destacan el aprendizaje industrial de jóvenes argentinos y la disminución del número de los que por la disposición legal se inician en la vagancia”<sup>23</sup>

La publicación -de frecuencia mensual- se volvió a referir a la problemática tres meses más tarde. En esta oportunidad, se encargaron de difundir los resultados de un informe realizado por la Inspección General de Enseñanza.<sup>24</sup> Se trataba de un informe solicitado por el Ex Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Dr. Guillermo Rothe, al organismo anteriormente nombrado a los efectos de evaluar el resultado de la enseñanza impartida en las escuelas industriales técnicas, de oficios y de artes y oficios así como también la inserción de los egresados en la industria privada. Los resultados que arrojara el estudio formarían parte de dos proyectos de ley que se enviarían al

---

<sup>21</sup>Ídem.

<sup>22</sup>Ídem.

<sup>23</sup>Ídem.

<sup>24</sup>“La enseñanza técnica en las escuelas industriales y de oficios. Importante informe de la Inspección General de Enseñanza”, en *Argentina Fabril*, Año LVI, n° 894, junio de 1943, p. 55-59.

congreso: uno sobre “creación de nuevas escuelas industriales”, el otro sobre “régimen de aprendizaje en las fábricas y talleres de la industria privada”.

Los principales problemas que enumeró el equipo de trabajo eran, en primer lugar, la insuficiencia en el número de escuelas industriales en función de los pedidos de inscripción: “En los últimos diez años solicitaron el ingreso en las escuelas industriales de la Nación 16.921 aspirantes y sólo consiguieron ser inscriptos 8.446”. La causa que se aducía a ello era la escasez de locales adecuados y en el elevado costo de plantas y/o talleres industriales”. Sin embargo, se encargaban de elogiar las medidas públicas que se encaminaban a la creación de más escuelas para suplir esa demanda.

En segundo lugar, las especialidades que se desarrollaban resultaban también insuficientes. En ese momento, las escuelas contaban con cuatro grandes orientaciones -construcción, mecánica, electricidad y química-, debía promoverse otras “referentes a la industria de la fermentación, a la de tejidos y a la minería”.<sup>25</sup>

En tercer término, las escuelas profesionales de mujeres no otorgaban una capacitación especial técnica a las mujeres que quisieran desarrollarse en la industria. Resultaba adecuado, entonces, crear “escuelas industriales femeninas”. De modo similar, el emplazamiento de las escuelas de oficios no resultaba, en todos los casos, acorde a las necesidades regionales. En el mismo sentido, tampoco la enseñanza se adaptaba a los requerimientos locales.

Como si todo ello fuera poco, la Comisión también veía necesario avanzar en la renovación del material de talleres y laboratorios, completar la dotación de herramientas y útiles. Pero llegados a este punto destacan una iniciativa que, considerando que se trataba de un informe cuyo objetivo era diagnosticar y proponer soluciones, tal vez propusieran extender. Evaluaban en forma positiva una iniciativa que se venía desarrollando desde 1940. La misma consistía en la inclusión en el plan anual de trabajos de los alumnos de las escuelas industriales la construcción de máquinas para los talleres de las escuelas. Una vez confeccionadas las máquinas se producía un intercambio de bienes entre las distintas escuelas acorde a los requerimientos de cada una. Esas tareas se encontraban diferenciadas de aquellas “metodizadas que responden a una finalidad educativa”.<sup>26</sup> Tal como podemos intuir, los funcionarios eran conscientes de que la iniciativa más que un resultado educativo tenían uno laboral. Podríamos señalar que, con el agravante de que se trataba de menores y de trabajo gratuito. De hecho, en el mismo informe reconocen que:

---

<sup>25</sup>Idem.

<sup>26</sup>Idem.



“con esa iniciativa además de implicar una considerable economía para el Estado, contribuye al adiestramiento de los alumnos”<sup>27</sup>

En materia de ahorros, el informe también se encargaba de ponderar el costo que los egresados de esa modalidad educativa demandaban al Estado. Si bien el costo de los egresados en todo el país venía decreciendo en los últimos quinquenios, las escuelas públicas en pequeñas poblaciones “sin importancia industrial” arrojaban un valor mayor que el de las principales ciudades industriales.

El informe tal vez, haya sido publicado por un señalamiento que se realiza casi al final. Allí se indica que “ya estaba previsto, y a pedido de los industriales, para conciliar intereses ascender a 8hs la jornada de trabajo de jóvenes de 16 y 17 años”. A pesar del guiño, las controversias entre los industriales y lo legislado por el gobierno no se detuvieron ahí. En el número de septiembre, la UIA intervenía, en esta oportunidad, para señalar las diferencias que existían entre un contrato de aprendizaje y uno de trabajo.<sup>28</sup> La entidad sostenía que a menudo se confundía y se tendían a equiparar dos problemas distintos: la reglamentación del aprendizaje y el trabajo de menores. Un aprendiz no necesariamente tenía que ser un menor, cualquier obrero podía realizar un proceso de aprendizaje de un oficio en cualquier momento de su vida. La UIA sostenía que el código de trabajo de Francia y de España no dejaban lugar a dudas en torno a la definición de aprendiz:

“La obligación esencial está a cargo del empleador y tiene como objeto la enseñanza de un oficio o industria. La prestación de trabajo constituye a su vez, simplemente, la forma, o una de las formas con que el aprendiz retribuye la prestación del patrón”<sup>29</sup>

Tal como podemos ver, de los argumentos vertidos por la UIA se desprende que el joven aprendiz no debía recibir remuneración alguna puesto que no estaría desarrollando un trabajo, aunque efectivamente lo hiciera, sino un proceso de formación y aprendizaje.

En el número de abril de 1944<sup>30</sup> la UIA interviene nuevamente. En dos sentidos. Por un lado, informa a sus afiliados que dos de sus miembros habían participado de una comisión especial encargada de evaluar los anteproyectos de Ley de trabajo de menores y aprendizaje. Se trataba

---

<sup>27</sup>Ídem.

<sup>28</sup>“Contrato de aprendizaje y contrato de trabajo”, en *Argentina Fabril*, Año LVI, n° 897, septiembre de 1943, p. 59-61.

<sup>29</sup>Ídem.

<sup>30</sup>A partir del año 1944 la revista cambia su nombre sin alterar su numeración. Ahora se conocía como *Revista de la Unión Industrial Argentina*. El número de referencia es el n° 904, del año LVII, abril de 1944. Hasta nuevo aviso todos los entrecomillados se extraen de este número.

de Torcuato Di Tella y Francisco Pratti. En segundo lugar, publicaron la postura que la UIA ya había esbozado en el tema en su publicación del año 1941. Entre los puntos centrales recordaban, en primer término, que el taller debía ser la escuela de formación del joven obrero del futuro. En segundo lugar, rechazaban que la Ley 11.317 obligara al menor de 18 años a trabajo en horario reducido y diferente del obrero de quien recibe la enseñanza. Eso resultaba un punto nodal, en tanto, para la UIA, el menor mudaba “de elemento auxiliar que debería ser a causa de perturbación”. Asimismo, ese aspecto “ha alejado al menor de la fábrica, fomentando su vagancia y hasta su delincuencia”. Tal como vemos, para la UIA resultaba central la eliminación de la jornada de seis horas para los jóvenes menores de 18 años y mayores de 16.

En agosto de 1944<sup>31</sup>, con motivo del proyecto de creación de nuevas escuelas de aprendizaje, emiten consideraciones generales sobre cuál debería ser el funcionamiento y la organización de esas escuelas. Manifiestan que si bien consideraban legítimo que el Estado legisle y cree escuelas el visto bueno debía pasar por las asociaciones gremiales patronales. Porque:

“Si los aprendices después de terminados sus estudios no encuentran buena acogida en los talleres, si el patrono no tiene fe en la finalidad de la escuela, la vida de ésta será mediocre y breve, terminará desapareciendo del todo”<sup>32</sup>

A sabiendas de que había un proyecto en marcha, la posición de la UIA aparece como una sutil advertencia. Asimismo, señalan que nadie más interesado que los empresarios mismos en tomar la educación profesional de sus obreros en sus manos no sólo porque así producirán mejor y ganarán la competencia sino también:

“El obrero instruido es más estable, no cambia de oficio, es más comprensivo y tiende a radicarse en la localidad en la que ha hecho el aprendizaje”<sup>33</sup>

Otra de las ventajas de esa formación era su mayor eficiencia. Como la formación la realiza el personal técnico éste sabe qué materias son necesarias y cuáles superfluas.

En el ejemplar de septiembre retoman el desarrollo iniciado en el número anterior.<sup>34</sup> Allí se encargaron de atacar la reciente legislación promulgada. Desde su perspectiva, las escuelas de

---

<sup>31</sup> *Revista de la Unión Industrial Argentina*, Año LVII, n° 908, agosto de 1944. Se trata de la exposición de dos casos de escuelas de aprendices en Europa Central: una de Arte en una gran fábrica de alfombras de Adorf (Sajonia) y otra de aprendizaje para metalúrgicos en Winterthur (Cantón de Zurich).

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

artes y oficios no servirían si su objetivo no era el de formar un aprendiz de determinado oficio sino generalidades. Al respecto indicaban:

“Una escuela que no sirva a oficio determinado, es una pseudo-escuela que dará escasos frutos y en algunos casos frutos podridos, como los pedantes que se creen superiores al medio y que sólo un alto nivel de cultura técnica en el país logra ahogar”<sup>35</sup>

Para concluir el recorrido que aquí hemos propuesto, la Unión Industrial Argentina, en el número de abril de 1945, con algarabía, da a conocer a sus socios la modificación de la tan mentada ley 11.317 y su modificación, la 14.538. Conformes con su éxito dieron publicidad, en su totalidad, al nuevo decreto n° 6.648.

### **El conflicto en una rama económica: el caso de la industria del calzado**

No sólo la UIA se encargó de manifestar su rechazo frente a la Ley. También la Cámara de la Industria del Calzado formula sus reclamos en nombre de una juventud que no podía ser abandonada en el vicio y la ignorancia. Así en una Editorial titulada “Otra prueba de que es necesaria la reforma de la ley de menores” la Cámara expone el problema de los menores que terminan estudios primarios que no tienen recursos para continuar sus estudios y que, en virtud de ley 11.317 se ven imposibilitados de trabajar:

“La calle, con las acechanzas que le son propias, en estos casos se agravan por la razón de la edad de quienes se ven condenados a vagar, entraña peligros que la sociedad y las autoridades no pueden dejar de contemplar.”

La Cámara cita un editorial de *La Prensa*, que relata cómo hombres, mujeres y niños viven de la selección de desperdicios aprovechables y considera que a esta situación los empuja la ley que impide el empleo de menores de dieciséis.

---

<sup>34</sup>Revista de la Unión Industrial Argentina, Año LVII, n° 909, septiembre de 1944.

<sup>35</sup>Ídem.

“Si por otro lado se tiene en cuenta que los de 16 a 18 años no son tampoco admitidos en las fábricas por razones de horario, pues mientras la ley les fija 6 horas de trabajo, aquellas tienen una organización basada en el régimen de las 8 horas, se comprenderá que el asunto se complica más todavía. “Lo que hace falta, pues, es auspiciar la reforma de la ley en el sentido en que se permita trabajar aunque sea en tareas livianas adecuadas a la edad, a los menores que necesitan ganarse la vida, sobre todo a los de 16 a 18 años. El Estado comete un grave error en impedirles que aprendan un oficio o que se dediquen a labores que les permitirían vivir honestamente”<sup>36</sup>

Por su parte, los trabajadores llaman a defender la ley 11.317 y responden la campaña empresarial por su modificación Así el periódico *El obrero del Calzado* publica el artículo “La Reforma de la ley 11.317 sería un espléndido negocio”. Allí cuestionan el estudio de la UIA sobre los jóvenes que no van a la escuela.

“Si alguien pensase que ante tal magnitud de esta suma de menores huérfanos de instrucción, a los propietarios de industrial se les habrá ocurrida una medida salvadora para educara esta infancia en peligro de malograrse, estaría totalmente equivocado. No efectuaron esta investigación con un objetivo humano, patriótico o social (...). Su propósito esta movido sólo por una pasión de avidez inmoderada, tendiente a conseguir la modificación de la ley 11.317 de modo que se les permita explotar más extensamente a los menores adscriptos a sus fábricas y talleres.”

Señalan que los empresarios debieran tener un fin humanitario, puesto que son los padres de estas criaturas quienes contribuyen a su riqueza. Sin embargo, con los datos publicados por la UIA, ésta perseguía otro fin:

“...Con ellos se busca impresionar al público con una cifra considerable de menores que suponen al margen de toda ocupación útil; y después inducirlo a creer que permanecen en esa situación porque la ley mencionada impide a los industriales adiestrarlos en el trabajo. De este modo hacen recaer todo ese mal sobre la ley 11.317”

---

<sup>36</sup> *La industria argentina del calzado*, febrero de 1940, p. 11.

El periódico recalca que los empresarios cuestionan la ley en su núcleo humano que limita el trabajo de menores a seis horas velando por la salud intelectual y física de los aprendices y atendiendo al principio pedagógico de que la fatiga aniquila la capacidad de aprender. Señalan que es falso el argumento según el cual no pueden emplear jóvenes, dado que sus organizaciones fabriles están preparadas para las ocho horas. Al mismo tiempo citan la cantidad de permisos para trabajar otorgados por el Departamento Nacional de Trabajo a menores de edad: quince mil en 1937 y en 1938, dieciséis mil; estimaban que si se mantenía la tendencia ascendente en 1940 sería probable que los permisos se elevaran a veinte mil. De esta manera, los jóvenes sí eran empleados. El periódico añade que, si los empresarios no los contrataban en mayor número, era sólo por que ya no cabían más en sus establecimientos y que lo único que buscaban al impulsar la reforma de la ley 11.317 era el aumento de su horario de trabajo.<sup>37</sup>

Un segundo artículo reitera estos argumentos. Insiste en que “no debe modificarse la ley de trabajo de los menores” y añade que los empresarios son responsables por la situación que critican (la existencia de 700.000 jóvenes de 14 a 19 años que no estudian ni trabajan), puesto que ellos podrían emplear a los menores en dos turnos de cuatro horas cada uno, lo que no afectaría la estructura de trabajo en las fábricas.<sup>38</sup>

Mientras permanece en vigencia, los trabajadores intentan velar por el cumplimiento de esta ley. Pero su violación encabeza la lista de las normativas infringidas por los industriales. Esto surge de la campaña de denuncias iniciada por el sindicato. Así por ejemplo en octubre de 1939, *El obrero del calzado* refiere a cinco casas que habían sido multadas por el Departamento Nacional del Trabajo por violar dicha ley. Entre ellas figuraba el establecimiento de Del Río, presidente de la Cámara de la Industria del Calzado.<sup>39</sup> En marzo de 1941 el sindicato afirmaba:

“Es indispensable lograr el cumplimiento de la ley 11.317, que protege el trabajo de los menores. A nuestro gremio se halla incorporado un vasto sector juvenil que trabaja en condiciones terribles, con salarios miserables y sin ninguna protección. El cumplimiento de la ley 11.317 debe ser reclamado, pues, como peldaños hacia mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes obreros del calzado, cuya

<sup>37</sup> *El obrero del calzado*: n° 42, octubre de 1940, pp. 2 y 3. El periódico también considera falsa la estimación de las UIA que limita a diez mil los menores que trabajan en la Capital Federa, pues afirman que son muchos más.

<sup>38</sup> *El obrero del Calzado*, n° 53 agosto de 1943, p. 8.

<sup>39</sup> *El obrero del Calzado*, n° 40, octubre de 1939. El sindicato acusa a los empresarios de desarrollar un plan premeditado para desnaturalizar las leyes sociales por la vía de generalizar su incumplimiento. También denuncia violaciones a la ley 10505 de trabajo a domicilio.

suerte si no preocupa a los patrones debe ser motivo de constante atención de todos nosotros”<sup>40</sup>

Por su parte, la Cámara acusaba a la ley 11.317 de entorpecer e imposibilitar la formación profesional y el aprendizaje. Al impedir, supuestamente, el empleo de jóvenes, aquellos no se formarían, por lo que habrían comenzado a escasear los obreros especializados o calificados. Sin embargo, el sindicato describe una situación muy diferente. Los jóvenes eran empleados en grandes cantidades, pero en tareas parcelarias que no los acercaban en nada al aprendizaje de un oficio. Tanto las mujeres como los jóvenes:

“se ven frente al grave problema de no vislumbrar un horizonte halagüeño para su futuro que les permita capacitarse técnicamente para las distintas ramas de la industria y poder adquirir los conocimientos técnicos y prácticos que, factor indispensable para aprender el oficio y ser un obrero especialista. Y esto ocurre dado el gran desarrollo alcanzado por la manufacturación del calzado (...) por la racionalización que en su desmedido afán de lucro no tiene reparo en esclavizar a jóvenes en minúsculas operaciones, con el sólo propósito de poder alcanzar mayores beneficios de sus ya cuantiosas ganancias”<sup>41</sup>

Se agrega la enorme resistencia de los empresarios a cumplir la ley 11.317, por lo que, para eludir la ley, contratan jóvenes mayores de 18 años, “a los cuales se les pagan salarios miserables que no alcanzan a 2\$ diarios, sin otro norte para su porvenir que el ya expresado con anterioridad”. En cuanto a los menores de ambos sexos, se les hace trabajar ocho horas a la par de los adultos, “pavoroso drama que se extiende como una plaga en la industria es que el sindicato iniciara la agitación necesaria (...) a los efectos de lograr para los jóvenes un estándar de vida más decoroso”. Por eso, la Comisión Administrativa convoca una asamblea de jóvenes aprendices, para organizarse, lograr el cumplimiento de la ley 113.17, “por el derecho al aprendizaje y mejores salarios”<sup>42</sup>.

Fue en este contexto en el que se inaugura, el 7 de septiembre de 1943, la escuela de la Cámara de la Industria del Calzado. Se afirma que la escuela resolvería la escasez de obreros especializados. Se aduce, por ejemplo que “escasea la mano de obra especializada y también el

<sup>40</sup> *El obrero del calzado*, n° 44, marzo de 1941, p. 1.

<sup>41</sup> *Ídem*, p.2.

<sup>42</sup> *El obrero del calzado*, n° 44, marzo de 1941, p. 5.

aprendiz. Es la consecuencia del error del pasado, confirmándose plenamente las advertencias que fueron formuladas antes y después de promulgarse la ley n° 11.317.<sup>43</sup>

Se consideraba, además, que las escuelas técnicas existentes no cubrían las necesidades reales. Sus egresados “tienen generalmente un criterio erróneo de cual debe ser su ubicación inicial y el rol que deben desempeñar en las industrias”. No quieren ser capataces considerando a este puesto como inferior al de los administrativos. Por último, tendrían “excesivas pretensiones remunerativas en relación con sus conocimientos”.<sup>44</sup>

Al crear una escuela de la industria, por una parte, se brindarían los conocimientos específicos que la rama demandaba. En segundo lugar, esta formación especializada y acotada a estas necesidades volvería a esta mano de obra más económica que aquella preparada en escuelas técnicas de formación más amplia o general.

Resulta significativo que los cursos de capacitación se limitasen a las tareas de corte y modelaje. Precisamente estas tareas no se habían visto tan expuestas al proceso de descalificación producto de los cambios técnicos en la rama. Al estar relativamente protegidas de este proceso de descalificación, en estas tareas los obreros mantenían el control del aprendizaje y, por ende, del ingreso al gremio. El control del acceso al oficio por medio del aprendizaje era uno de los mecanismos por los cuales se restringía el empleo femenino. Pero, además, el aprendizaje guiado por los mismos obreros implicaba no sólo la enseñanza de las tareas laborales, sino también el aleccionamiento sobre pautas sindicales, como el límite de las tareas diarias que era importante en la sección de cortado.

Por un lado, la escuela creada por los empresarios evita ser demasiado disruptiva e inscribe sólo varones en sus cursos. Pero, por otra parte, intenta inculcar pautas laborales, que eran resistidas por los trabajadores. En ese sentido de la descripción del programa y los métodos de enseñanza se observa una insistencia en dos puntos problemáticos: el mayor aprovechamiento de los materiales y la velocidad.

El número de inscriptos en esta escuela en los tres años de su funcionamiento rondará el centenar de estudiantes, lo que contrasta con la cantidad de menores empleados en la industria (3.700 en 1943 y 7.600 en 1949). Lo que nuevamente indica la ausencia de una demanda de calificaciones especiales en la gran mayoría de los menores contratados. Este bajo número de estudiantes es

---

<sup>43</sup> *La industria argentina del calzado*, mayo de 1946 p. 29

<sup>44</sup> *La industria argentina del calzado*, marzo de 1944, p. 19. En *La industria argentina del calzado*, de mayo de 1945, p. 24 cuestionan la excesiva formación de ingenieros entre otros profesionales y la falta de otros técnicos de formación más acotada.

una de las causas por las cuales posteriormente la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional les negará su reconocimiento.<sup>45</sup>

## Las reformas

La campaña contra ley 11.317 surte resultado y, en 1943. llega la primera modificación parcial con el decreto 6289 cuyo artículo 1º establecía que los mayores de 14 años y menores de 18 podían trabajar por cuenta ajena hasta 8hs por semana o 48 semanales.<sup>46</sup> Así se ponía fin a lo pautado por el artículo 5º de la Ley de trabajo de menores. Asimismo, días más tarde, se promulgó el Decreto 7.646 en él se dejaba constancia que la empleabilidad de esos menores no debía verse afectada por la incompletitud de la instrucción primaria. A tales efectos, Los jóvenes debían asistir a las escuelas complementarias para finalizar la obligatoriedad escolar situación que debía ser constatada y registrada por el patrón o empleador.<sup>47</sup>

En los considerandos de la ley se establecía que la enseñanza del trabajo constituía una de las formas de aumentar el nivel cultural y técnico de los obreros y con ello la producción. Para la consecución de tal fin, resultaba necesaria la estructuración de un régimen organizado de aprendizaje por parte del Estado que hasta ese momento se habría limitado al control y a la vigilancia.<sup>48</sup> Por ello, la Ley establecía que correspondía al Estado la vigilancia, contralor y dirección del trabajo y aprendizaje de los menores de 14 a 18 años (art. 1º). Asimismo, se establecían tres categorías para el desempeño de los menores: aprendiz, menor ayudante obrero y menor instruido (art. 2º). Dentro del aprendizaje se incluía a todo régimen de trabajo cuya organización le permitiera al menor asegurarse de la enseñanza de un oficio en dónde los trabajos realizados estuvieran graduados y metodizados y la enseñanza teórica apareciera como un complemento del trabajo ejecutado (art. 4º). En relación a la duración del tiempo de trabajo se establecía que los menores de entre 14 y 16 años no podrían trabajar más de 4 horas diarias o 24 semanales, por su parte los menores mayores de 16 años y menores de 18 podrían hacerlo hasta 8 horas diarias o 48 horas semanales.<sup>49</sup> Tal como podemos ver, el decreto de junio de 1944 alteraba así los límites a la jornada laboral de los menores de 18 años establecidos en el artículo

---

<sup>45</sup> Entre 1946 y 1947 se produjo un conflicto por esta falta de reconocimiento y finalmente la Escuela fue cerrada. Los empresarios buscaban el reconocimiento estatal de su escuela y, merced al mismo, una reducción del impuesto para el aprendizaje industrial que los afiliados de la Cámara debían pagar. cuando esto no fue conseguido la escuela fue cerrada. La industria argentina del calzado, agosto de 1947.

<sup>46</sup> *Anales de Legislación Nacional*, Tomo III, 1943, P. 312-313.

<sup>47</sup> *Ídem*, p. 333.

<sup>48</sup> *Ídem*, p. 332.

<sup>49</sup> *Ídem*, p. 335. Artículos 26 y 29 respectivamente.



5° de la Ley 11.317. También se establecía un fondo denominado “caja de aprendizaje y trabajo de los menores” que estaba compuesto por fondos de la Nación, donaciones y legados de personas o empresas, multas aplicadas por el incumplimiento de la Ley así como un impuesto especial del 1% del sueldo pagadero por cada una de las empresas que empleara más de 5 menores (art. 41°). Además, se establecía un impuesto especial para aquellas empresas que emplearan menores sin haber organizado y metodizado el trabajo bajo la forma de un régimen de aprendizaje.

Poco menos de un año más tarde, en abril de 1945, se procedió a modificar algunos artículos del decreto 14.538 a través de la sanción del decreto-ley n° 6.648. Según se establecía en los considerandos de la Ley se atendía a las presentaciones formuladas por la UIA, la Cámara Gremial del Calzado así como también a las realizadas por numerosas firmas particulares. Básicamente, se ratificó la jornada de 8hs para mayores de 16 (artículo 29°) y se disminuyeron las tasas fijadas en materia de impuestos al aprendizaje.<sup>50</sup> Asimismo, también se establecía la organización de cursos de pre-aprendizaje en las escuelas de medio turno primarias para los alumnos mayores a cuarto grado (art. 16°) y para adultos mayores que buscaran perfeccionarse (art. 15°).

Según el segundo artículo del decreto, los jóvenes menores quedarían encuadrados en tres categorías: aprendiz (aquellos que complementaban su trabajo con cursos de aprendizaje); menor ayudante obrero (aquellos que trabajaran sin estar sometidos a un régimen organizado de aprendizaje) y menor instruido (aquellos que ya hubieran concluido una escuela profesional o curso de aprendizaje). Los menores instruidos “serán considerados como obreros adultos para el trabajo u oficio correspondiente a su especialización, sin más excepción que la prohibición de trabajo nocturno y en industrias insalubres o que afecten su moralidad.”

Se consideraría aprendizaje todo trabajo en el cual se asegurase al menor un aprendizaje efectivo de un oficio, donde los trabajos tuvieran una graduación y metodización a la vez que contemplaran la edad y fuerza del menor y, finalmente, que la enseñanza teórica impartida complementara el trabajo ejecutado.

La proporción de aprendices sobre el total del personal ocupado no podía superar el 30% respecto de los primeros 20 obreros, ni el 10% sobre el excedente. Las excepciones a esta cláusula debían ser negociadas en comisiones paritarias. La jornada de los menores jóvenes de entre 16 y 18 años no podía superar las 8 horas diarias ni las 48 horas semanales. Aquellos que

---

<sup>50</sup>El decreto completo fue publicado en la *Revista de la Unión Industrial Argentina*, Año LVIII, n° 916, abril de 1945.

tuvieran entre 14 y 16 años podían trabajar hasta 4 horas diarias debiendo concurrir en el turno libre a la escuela primaria, sino la tuvieran completa o a la una escuela profesional.

La Dirección General de Aprendizaje y Trabajo de Menores proveería gratuitamente de una libreta a todos los menores comprendidos por el decreto. En ella se consignaría el nombre, edad, ocupación, horario de trabajo del niño, así como el nombre, profesión y domicilio de sus padres. También debía constar si el menor había completado los estudios primarios. El empleador de menores debía exigirles la libreta y anotar en ella la categoría en la que trabajaba el joven, estando prohibida toda otra anotación “especialmente las que, de una u otra firma, pudieran resultar perjudiciales”.

Sin embargo, pronto se suscitan conflictos en torno al financiamiento de las actividades encaradas por la comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional. El artículo 43 del decreto fijaba la creación de un impuesto para aprendizaje del diez por mil sobre el total de los sueldos, salarios, jornales y remuneraciones pagadas al personal ocupado en los establecimientos industriales. Este impuesto podía reducirse al dos por mil cuando los contribuyentes tuvieran organizados cursos de aprendizaje para menores de 18 años, fueran instituciones propias o en colaboración organizadas por asociaciones o cámaras, siempre que los cursos estuvieran aprobados por la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional.

De acuerdo al artículo 6, la aprobación de las escuelas y cursos dependía de que la organización, funcionamiento y planes se ajustaran a sus similares organizados por la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional; que los presupuestos de sueldos y gastos fueran análogos a los de aquella y que el número de alumnos con asistencia obligatoria no fuera inferior al número de aprendices ocupados por el o los establecimientos.

El decreto comenzaba a regir a los 2 meses de ser firmado en lo que respecta a las obligaciones empresariales. Pero, para las empresas que tuvieran organizadas escuelas, se les daba plazo hasta la finalización del año en curso para la adaptación de sus organizaciones a los requisitos anteriormente mencionados.

Un segundo decreto reglamentó las condiciones laborales vigentes para los menores. Así, el decreto 32412/45 establecía que los aprendices no ganaran en el primer año menos del 30% de un peón de la industria en la que se desempeñaran y no menos del 50% durante el segundo año. Por su parte, un menor ayudante obrero de 14 a 16 años no ganaría menos del 50% y si tuviera entre 16 a 18, no menos del 70 % de lo que gane el peón adulto.

Dentro de los 30 días de haber iniciado el aprendizaje, los menores gestionarían su libreta de ahorros de la Caja Nacional de Seguro y Ahorro Postal. El empleador depositaría en la cuenta el

10 % del salario del menor. El mismo tenía derecho a vacaciones pagas, pero durante ellas no podía efectuar trabajo para sí o para otros.

Finalmente, en diciembre de 1945 en la legislación se procedió a determinar los beneficios que gozarían los menores de entre 14 y 18 años que trabajaran en talleres o establecimientos industriales.<sup>51</sup> Por decreto se establece que los aprendices no ganarían en el primer año menos del 30% de un peón de la industria en la que se desempeñaran y no menos del 50% durante el segundo año. Por su parte, un menor ayudante obrero de 14 a 16 años no ganaría menos del 50% y si tuviera entre 16 a 18, no menos del 70 % de lo que gane el peón adulto.

### **Conclusiones provisorias**

Nos hemos propuesto aquí realizar un modesto aporte. Por una parte, intentamos ver cuál fue la recepción que de la legislación sobre trabajo de mujeres, menores y aprendices hizo el empresariado industrial y cuáles eran los reclamos obreros y empresariales. Consideramos que estos reclamos actúan como condicionamientos de las reformas legislativas de mediados de la década del 40' y de la estructuración del circuito técnico que llevó adelante el peronismo en el gobierno.

Tal como vimos, los empresarios se oponían a la limitación de la jornada de trabajo de menores y mujeres impuestas por la Ley 11.317. Esa restricción no constituía un mayor problema a comienzos de los treinta, cuando la crisis y la desocupación brindaban ingentes cantidades de obreros adultos dispuestos a dejarse explotar 8 o 10hs. Sin embargo, hacia comienzos de los cuarenta comienza a constituir un problema cuando la economía funciona en un marco cercano al pleno empleo.

Entre 1940 y 1944 encontramos por lo menos doce artículos en su publicación mensual lidiando por la derogación de la Ley. No es menor el número de artículos relativos al tema en la Revista de la Cámara de la Industria del Calzado. Como pudimos rastrear, la presión patronal llegó a tal punto que, desde el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, se iniciaron una serie de consultas a los efectos de encontrar una posible solución. De hecho, a partir de distintos informes previos de realizados por inspectores de escuelas técnicas, el Ministerio les hizo saber a los industriales que velaba por sus intereses. Buena parte de sus iniciativas, tal como señalaron, iban encaminadas a proveer a la industria de obreros disciplinados y la formación en la escuela evitaba que los menores se contaminaran con ideas apátridas socializantes promovidas por los

---

<sup>51</sup>Se trata del decreto n° 32.412 del 17 de diciembre de 1945, en *Anales de Legislación Argentina*, Tomo V, 1945.

obreros adultos.<sup>52</sup> Finalmente, los empresarios salieron victoriosos en aquello que les resultaba más urticante: el artículo 5° de la 11.317. En marzo de 1945 se sancionó el Decreto-Ley 6.648/45 que en su artículo 29° reemplazó la jornada de 6hs por la de 8hs para los menores de 18 años. De ese modo, la UIA ganó la pulseada.

Tal como podemos ver, más que una disputa seria sobre la intervención del Estado en la formación de los obreros, la UIA batallaba por ampliar la jornada legal de trabajo de jóvenes y mujeres, algo que obtuvo. Sin embargo, dentro de la nueva legislación sobre el trabajo de menores se incorporaron en forma secundaria alguno de los reclamos obreros, vinculados a salarios de los menores y proporción de aprendices sobre el número total de trabajadores, entre otros.

---

<sup>52</sup>“Existe una larga experiencia demostrativa de las grandes ventajas de todo género que tiene el sistema de formación de obreros en establecimientos de tipo escolar sobre el aprendizaje en talleres industriales. Una de ellas [...] está constituida por la educación y formación de esos futuros ciudadanos en ambientes de orden, sin el contacto prematuro con adultos que profesen y propaguen ideas contrarias a nuestras instituciones y al espíritu de nacionalidad”, en: Ministerio de Justicia y Educación: *Creación, fundación, organización y plan de estudios de cuatro escuelas técnicas de oficios*, Buenos Aires, 1935.