

Historia Regional

Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional

Rodolfo Richard-Jorba

Marta S. Bonaudo

—coordinadores—

Historia Regional

Enfoques y articulaciones
para complejizar una historia nacional

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Plata

2016

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano

Dr. Aníbal Viguera

Vicedecano

Dr. Mauricio Chama

Secretaria de Asuntos Académicos

Prof. Ana Julia Ramirez

Secretario de Posgrado

Dr. Fabio Espósito

Secretaria de Investigación

Prof. Laura Lenci

Secretario de Extensión Universitaria

Mg. Jerónimo Pinedo

Historia Regional

Enfoques y articulaciones
para complejizar una historia nacional

Rodolfo Richard-Jorba

Marta S. Bonaudo

–coordinadores–

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Plata

2016

Historia Regional
Enfoques y articulaciones
para complejizar una historia nacional

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. La edición de este libro fue posible gracias al apoyo de CONICET.

Diseño de tapa y maquetación
mbdiseño

Impreso en ART Talleres Gráficos, Rosario, Argentina,
en el mes de junio de 2014.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723
Impreso en Argentina
© 2016 Universidad Nacional de La Plata ISBN
978-950-34-1375-3

Cita sugerida: Richard-Jorba, R. y Bonaudo, M. S. (coord.). (2016). Historia regional : Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 49). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/9>

Índice

Introducción

<i>Rodolfo Richard-Jorba y Marta S. Bonaudo</i>	9
La historia de la justicia y las <i>otras historias</i> <i>Darío G. Barrera</i>	19
Los corregidores de la Provincia de Cuyo y sus agitadas relaciones con el cabildo de Mendoza (1748-1784) <i>Inés Sanjurjo de Driollet</i>	41
¿Qué fueron los terrenos “del Pueblo”? Conformación y límites en los derechos por la tierra en pueblos de Buenos Aires, 1750-1860 <i>Mariana Canedo</i>	59
Espacio económico y territorialidad en el Río de la Plata del siglo XVIII <i>Fernando Jumar y Nicolás Biangardi</i>	75
Manuel Posse y el comercio de larga distancia en Tucumán a fines del siglo XVIII <i>Ana Verónica Ávila Sauvage</i>	91
Caridad, control y desarrollo urbano Definiciones del <i>otro social</i> en los discursos de la Sociedad de Beneficencia y la prensa local Santa Fe, período de organización nacional <i>Paula Sedran</i>	111
Entre el oriente y el occidente: la configuración regional y el desarrollo de las vías de comunicación. Corrientes y Entre Ríos (1862-1880) <i>Raquel Bressán</i>	127
Repensando la propiedad rural La Colonización como estrategia de transformación en los inicios del siglo XX <i>Mónica Blanco</i>	143

El sistema de transporte cañero en la agroindustria azucarera tucumana Un análisis sobre los cambios y las innovaciones tecnológicas (1880-1914) <i>Daniel Moyano</i>	161
En busca de oportunidades... iniciativas para el consumo de uva fresca en mercados internacionales, Mendoza (1908-1930) <i>Florencia Rodríguez Vázquez</i>	179
Crisis, conflictividad y fragmentación de las asociaciones representativas de la vitivinicultura mendocina (1913-1920) <i>Patricia Barrio</i>	199
La formación de las instituciones laborales en la Argentina: la difícil relación entre la nación y las provincias <i>Juan Suriano</i>	215
El círculo virtuoso: de obreros judíos a fabricantes textiles argentinos (1940-1960) <i>Nerina Visacovsky</i>	229
Trayectorias políticas y ejercicio partidario. La experiencia del Partido Laborista en Córdoba (1945-1948) <i>Jésica Blanco</i>	251
Los autores y las autoras	271

Introducción

Rodolfo Richard-Jorba
Marta S. Bonaudo

En el mes de agosto de 2013, asociados con el Instituto de Investigaciones Socio-Históricas Regionales (ISHIR), unidad ejecutora en red del CONICET, organizamos desde el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA-CONICET), las “Terceras Jornadas Interdisciplinarias de Investigaciones Regionales. Enfoques para la Historia”.

Estas reuniones convocan, cada dos años, a investigadores de diversa formación profesional orientados a problemáticas histórico-regionales, lo cual permite un intercambio muy fructífero sobre una pluralidad de enfoques teórico-metodológicos aplicados a variados problemas que dan resultados novedosos y relevantes o que abren espacios para la indagación de nuevas líneas. En tal sentido, durante las Jornadas se discutieron trabajos de geógrafos, arquitectos, economistas e historiadores y surgieron relaciones y propuestas encaminadas al desarrollo de proyectos que aborden ciertos temas en perspectiva comparada.

De las 50 ponencias presentadas, algunas fueron avances de investigación o exploraciones de ciertos temas, pero un número significativo estuvo constituido por elaborados artículos con aportes destacados a la historiografía regional, con vistas a la consecución de una historia nacional integral, con la mirada puesta en la totalidad del país.

La amplia discusión suscitada en torno a los trabajos presentados, los comentarios de los relatores y los diálogos con los asistentes, enriquecieron cada una de las propuestas y se formaron dos conjuntos que invitaban a su posible reunión en *dossiers*, en función de su homogeneidad temática. Esta idea sugerida desde la organización encontró rápido eco y autoridades de varias revistas científicas muy prestigiosas ofrecieron sus publicaciones para incluir estos *dossiers*, que ya están en marcha.

Desde la organización –contando con la financiación del CONICET– se decidió, asimismo, editar un libro que contuviera un conjunto de investigaciones de alta calidad en la opinión calificada de los relatores de cada mesa temática, como reco-

nocimiento al esfuerzo de investigadores, jóvenes o ya formados, que presentaron trabajos terminados, no necesariamente encuadrables en *dossiers*. El libro se completaría, además, con los textos elaborados como artículos de las dos conferencias plenarias de las Jornadas.

La evaluación y selección final de los trabajos fue completada por la revisión de los compiladores y por la editorial de la Universidad Nacional de La Plata, que aceptó acompañar este esfuerzo. En definitiva, quedaron doce trabajos seleccionados y las dos conferencias, que son los que ofrecemos.

Las diferentes partes del libro han sido organizadas atendiendo como elemento inicial de unidad a los períodos tratados. Sin embargo, Darío Barrera, con “La historia de la justicia y las *otras historias*” encabeza el libro porque su trabajo contribuye sustancialmente a enmarcar parte importante de las investigaciones y otorgarles un fino hilo vinculante. Y esto es así porque, desde una perspectiva comparada, Barrera va estableciendo relaciones entre la conformación e implementación de las instituciones judiciales, los personajes que actúan en ella, la política, la economía, los grupos subalternos y, en fin, el espacio, el territorio, las distancias desde donde se ejerce el poder, etc. Nos dice, así, que “La historia de la justicia tiene un diálogo permanente y obligatorio con las periodizaciones de la historia política que, en general, organizan los grandes relatos.” Y que la “historia de la justicia tiene mucho que aportar a la historia de la circulación de los modelos de gobierno, sobre todo señalando ajustes que tienen que ver, por ejemplo, con la implementación de soluciones que no responden nítidamente a ningún modelo”. También se refiere a los aportes a la historia social, en el análisis de las figuras de los jueces, en el de sus auxiliares y en los elementos materiales de que disponían para desarrollar sus actividades. Finalmente, la relación con la historia cultural, la historia económica, la de las familias y de la vida privada, así como la de las jurisdicciones y la historia regional. Todo lo cual lleva a Barrera a prever que la historia de la justicia surgirá como una subdisciplina que, para ser exitosa, debería poder contar, a través de la historia de la justicia, muchas *otras historias*. Y es en este punto donde surgen las conexiones con los trabajos de este libro mencionadas más arriba.

El artículo de Inés Sanjurjo “Los corregidores de la Provincia de Cuyo y sus agitadas relaciones con el cabildo de Mendoza (1748-1784)”, trata sobre la relación entre el cabildo y el corregidor en Mendoza durante la segunda mitad del siglo XVIII. Allí se pueden comprobar las relaciones que surgen entre la justicia, los actores, la economía o el territorio que tan bien anticipa Barrera. Una breve consideración de Sanjurjo permite dar cuenta de estas relaciones cuando a lo largo del artículo establece que el cabildo se fortaleció en el período estudiado, lo que favoreció sus actitudes de cierta autonomía y llevó a sus miembros a enfrentarse con los corregidores que no les fueron afines, así como con otros funcionarios de la corona. “Hubo casos de acuerdo, pero sobresalieron las situaciones de enconada oposición a los funcionarios

reales, en las que se advierte el uso de diversas estrategias frecuentemente inescrupulosas por parte del grupo, como las elecciones entre parientes (toleradas por la audiencia cuando funcionaron influencias), el entorpecimiento de las acciones del corregidor, el armado de testimonios a favor de propios intereses, etc.” En ese proceso, los miembros del cabildo llegaron a convencerse de la autonomía de la corporación frente al funcionario real, soslayando la antigua costumbre de que éste fuera cabeza de la misma. Este trabajo no sólo muestra las “otras historias” de Barrera, sino que abre las puertas para que futuras investigaciones profundicen esas historias.

En su interesante artículo “¿Qué fueron los terrenos “del Pueblo”? Conformación y límites en los derechos por la tierra en pueblos de Buenos Aires, 1750-1860”, Mariana Canedo observa, en un largo siglo y con una perspectiva comparada, las singularidades de los denominados “pueblos de españoles”, formas comunales o colectivas de uso de la tierra que, a finales del período investigado, fueron desamortizadas. “La supresión de la propiedad y usufructo colectivo de los terrenos para la conformación de un mercado libre de tierras, garantizando la propiedad individual, perfecta e irrevocable constituyó, a partir de abundante legislación específica, una de las reformas más pregonadas de las políticas liberales decimonónicas.” El trabajo de Canedo es de una enorme riqueza porque muestra los actores que intervinieron en la formación de los pueblos y en su *ordenamiento*, los derechos que reclamaban, cómo los concretaban y su relación con la autoridad. “¿Qué fueron los terrenos denominados del ‘Pueblo’? ¿Cómo se llegó a acceder a ellos y quienes se vieron beneficiados? ¿Qué derechos generaron? ¿Hubo intervenciones políticas que favorecieron o cuestionaron su conformación y mantenimiento hasta, por lo que sabemos, 1864? ¿Qué cambios implicaba la resolución de 1864 al subsumirlos en las ‘leyes generales’?”, son las preguntas que guían la investigación y que llevan a resultados esclarecedores vinculando el derecho, las instituciones judiciales, las jurisdicciones, el territorio...

El artículo de Fernando Jumar y Nicolás Biangardi “Espacio económico y territorialidad en el Río de la Plata del siglo XVIII”, busca definir el espacio económico de lo que denominan, con acierto, la *Región Río de la Plata* en el siglo XVIII. El objetivo de la investigación es lograr una definición de región que permita el estudio de las sociedades instaladas en las márgenes del río de la Plata. Tal como expresan los autores, la “mirada está realizada desde la historia económica, de modo que se procura encontrar un conjunto coherente en términos económicos en el que claramente se pueda percibir un ‘adentro’ y un ‘afuera’ (por más que sepamos que los *limes* son siempre espacios de transición). Esta mirada determina también la delimitación del conjunto del que Río de la Plata formaba parte.” El economista francés François Perroux inspira a los autores para elaborar su definición de la *Región Río de la Plata*, como una región homogénea; se apoyan, también, en teorías geográficas, con lo cual la investigación adquiere un claro carácter interdisciplinario. Con razón apuntan Jumar y Biangardi que la mayor virtud de la identificación de la región es el esfuerzo

por eliminar la interferencia de los paradigmas nacional y colonial en la historiografía y obtener una imagen que parece más cercana a la realidad de las relaciones económicas en los tiempos modernos, sin descuidar explicaciones de lo social y de lo político. La cartografía elaborada respaldan plenamente los resultados y muestra un territorio único e integrado, la *Región Río de la Plata*, en la que el río obra como espacio unificador y no como ámbito de división. La vinculación con las “otras historias” de Barrera no es antojadiza, pues la historia del territorio está mostrando las jurisdicciones y áreas de influencia económica, sin dudas sujetas a normas y autoridades judiciales.

Dentro del espacio colonial, el artículo de Ana Verónica Ávila Sauvage, “Manuel Posse y el comercio de larga distancia en Tucumán a fines del siglo XVIII” tiene un gran interés en tanto muestra los cambios económicos que produjeron las reformas borbónicas, particularmente la creación del Virreinato del Río de la Plata, el Reglamento de libre comercio y la legalización del puerto bonaerense como nueva ruta real para la salida del metálico. Esas medidas, reestructuraron el comercio tucumano en función a las facilidades que el nuevo circuito proveía, lo que condujo a intensificar el comercio en la ruta Alto Perú-Tucumán-Buenos Aires hasta entonces utilizada mayormente por el contrabando. Este trabajo se complementa con el precedentemente descrito porque Ávila Sauvage contribuye a la definición de los nuevos flujos mercantiles que remodelaron las antiguas regiones, potenciaron a Tucumán como polo de atracción y núcleo de vinculación con Buenos Aires.

Paula Sedran, a través de “Caridad, control y desarrollo urbano. Definiciones del *otro social* en los discursos de la Sociedad de Beneficencia y la prensa local. Santa Fe, período de organización nacional”, desarrolla su investigación en el contexto de los procesos de formación estatal y modernización social de la Argentina en gestación. Expresa que “el *problema del orden* adquirió sentidos específicos durante la segunda mitad del siglo XIX,” agregando que un aspecto central de dichas transformaciones fue “la dimensión simbólica de la praxis de los actores y, como parte de ella, la constitución de subjetividades y representaciones”. Sedran ha recorrido principalmente, y con mucho rigor, tres fuentes: la Sociedad de Beneficencia de la Capital y los periódicos *El Santafesino* y *La Revolución*. Esas fuentes (mediados de los años setenta hasta fines de los ochenta) muestran que con el fin del ciclo de violencia política al interior de la élite, y el crecimiento de otros delitos y desórdenes que acompañaban la expansión urbana, se generaron cambios en la agenda social sobre el *orden*. El pormenorizado análisis de prácticas discursivas, dice la autora, permitirá aprehender, en el caso santafesino, “la manera en que los lazos sociales concretos se entrelazaron con las concepciones más amplias del *otro social* en los discursos de la sociedad civil.”

Dentro del mismo período temporal, Raquel Bressan muestra una faceta de la formación regional en Entre Ríos y Corrientes ya en la etapa de despliegue de las fuerzas del capitalismo modernizador. Su trabajo “Entre el oriente y el occidente: la

configuración regional y el desarrollo de las vías de comunicación. Corrientes y Entre Ríos (1862-1880)”, procura establecer el modo en que se concretó el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones en las provincias de Corrientes y Entre Ríos. Pone en relieve el reforzamiento de los transportes fluviales, la gradual complementación con los servicios ferroviarios y las consecuentes mejoras de la conectividad, aunque todo giraba en torno del eje fluvial y se mantenían aisladas importantes zonas interiores de las provincias mesopotámicas. Concluye que los proyectos de infraestructura no reconfiguraron la región, sino que se conservó el diseño regional preexistente con las obras finalmente concretadas. A diferencia de lo ocurrido con Tucumán, como mostró Ávila, el cambio en las condiciones económicas parece no haber alterado las condiciones en la Mesopotamia.

Mónica Blanco aborda otra faz de la problemática territorial con su trabajo “Repensando la propiedad rural. La Colonización como estrategia de transformación en los inicios del siglo XX”. Explora allí las propuestas más significativas y más tempranas de colonización planteadas durante los años treinta al compás de la crisis, buscando sus características e intencionalidades. Blanco busca desentrañar por qué estas propuestas se orientaron a generar modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra, para lo cual analiza la ley agraria entrerriana, así como algunos proyectos diseñados y/o aplicados en las principales provincias de la región pampeana. Todos, en mayor o menor grado, buscaban revitalizar la producción agraria, contener la población rural y, con ello, evitar o controlar la conflictividad social. La autora analiza extensamente la *Ley de Transformación Agraria* de Entre Ríos de 1934, una propuesta específica de colonización, sin soslayar aspectos que posibilitan una lectura comparada con otras iniciativas legales en el área pampeana. Concluye que la entrerriana fue, en la práctica, una propuesta formulada desde el nivel superior, y no contó con una coordinación previa que “diera cuenta de los intereses y demandas de los colonos y los involucrara efectivamente en el diseño e implementación de la nueva ley y, por lo tanto, los convirtiera en *guardianes* efectivos de su certera aplicación. ¿Puede ser esta, acaso, una de las razones que expliquen su accidentada ejecución?” A diferencia de lo que muestran otros artículos, en este pareciera que hubo una escasa interacción entre el Estado y los actores sociales demandantes de cambios.

Con el artículo de Daniel Moyano “El sistema de transporte cañero en la agroindustria azucarera tucumana. Un análisis sobre los cambios y las innovaciones tecnológicas (1880-1914)”, se establece cierta continuidad con los planteos de Bressan, en la medida en que investiga el avance que produce la modernización capitalista en el agroindustria azucarera, convirtiendo la incorporación e innovación tecnológicas en un factor clave para la reducción de costos y la mejora de la productividad, cual es el transporte. Nos dice Moyano que al “incorporar la moderna industria azucarera tecnologías de proceso continuo, la posibilidad de ampliar las escalas o reducir costes dependía, en buena medida, de soluciones... destinadas a optimizar la coordinación

de los diferentes engranajes del aparato productivo. Así, a la utilización del transporte tradicional con tracción a sangre y de las líneas del ferrocarril, se sumó la incorporación de tramos de rieles fijos y vías portátiles, que instalaron los ingenios y grandes cañeros con el fin de agilizar el traslado de la caña.” Estas innovaciones fueron complementadas con otras, como el sistema de enfardado de la caña y el uso de grúas para la carga y descarga. Concluye que a comienzos del siglo XX, las modificaciones en los sistemas de carga y transporte de la caña fueron simples en términos tecnológicos, pero muy eficientes y rentables. Se ahorra mano de obra en la carga y descarga de la caña, lo que redundaba en bajos costos operativos en el manejo de grandes cantidades de materia prima, mejorando la alimentación de los trapiches. Innovaciones todas que contribuyeron a ampliar y consolidar el desarrollo capitalista de la economía azucarera y la centralidad de Tucumán en el proceso.

En la misma tónica, Florencia Rodríguez Vázquez, en su artículo “En busca de oportunidades... iniciativas para el consumo de uva fresca en mercados internacionales, Mendoza (1908-1930)”, desarrolla un panorama de las consecuencias no deseadas del desarrollo capitalista en Mendoza: las recurrentes crisis en la cuasi monoproducción vitivinícola, y analiza las oportunidades que presentaron esas situaciones críticas. Entre ellas, diversas propuestas de diversificación de la propia actividad vitivinícola que dio lugar a una conjunción de esfuerzos empresariales que contaron con el apoyo científico-técnico estatal y con tecnologías aportadas por la empresa ferroviaria Buenos Aires al Pacífico (BAP). En efecto, la promoción de la exportación de uvas fue centralmente impulsada por empresarios vitivinícolas capitalizados, por agrónomos vinculados con el BAP y la Escuela Nacional de Vitivinicultura. A los empresarios, los empujaban circunstancias adversas locales y la rentabilidad potencial del producto en el mercado internacional, en un contexto productivo desfavorable en el extranjero por plagas en las variedades europeas. La idea redundaría en una diversificación parcial de la economía local y regional que significó un importante cambio técnico en toda la cadena productiva dado que implicó incorporar variedades de vides hasta entonces desconocidas en la provincia, la adopción de nuevos sistemas de embalaje y traslado de los productos, y la utilización de tecnologías de frío para garantizar la entrega en óptimo estado de los productos en el mercado de consumo. La interacción de empresarios con el Estado muestra cómo se va construyendo gradualmente el aparato estatal, cuestión de la que dará extensa prueba la exposición de Juan Suriano.

Patricia Barrio, a través de su “Crisis, conflictividad y fragmentación de las asociaciones representativas de la vitivinicultura mendocina (1913-1920)”, hace una pormenorizada reconstrucción del modo en que se organizaron diferentes asociaciones gremiales de empresarios y productores vitivinícolas. Su hipótesis, claramente comprobada, sostiene que en momentos de auge económico todos los actores del sector convivían sin problemas, mientras que, en momentos de crisis, surgía una alta

conflictividad. Y es precisamente por esa conflictividad que se fueron organizando diferentes sociedades que agruparon a los grandes bodegueros que oligopolizaban el mercado de vinos, por una parte, y los viñateros sin bodega, el eslabón más débil de la cadena productiva, por la otra. Estos actores, muy subordinados a los bodegueros, oscilaron entre apoyar a los trabajadores vitivinícolas y contratistas de viña en ocasiones, hasta identificarse definitivamente como gremio patronal. El Estado provincial comenzó a intervenir activamente en la economía vitivinícola, aunque con variaciones entre los gobiernos conservadores y el nuevo fenómeno radical encarnado en el caudillo José Néstor Lencinas, de manera que la modernización y la complejización de los intereses en juego llevaron al establecimiento de relaciones cooperativas y/o conflictivas entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Este trabajo se vincula, en este sentido, con los precedentes y con la conferencia-artículo de Suriano para mostrar que el Estado es un proceso dinámico en construcción permanente.

Precisamente, Juan Suriano cerró las Jornadas con una conferencia plenaria en la que reseñó la evolución institucional del Estado en el plano de las relaciones laborales, que significó una gradual intervención en un ámbito reservado por la Constitución Nacional y el Código Civil a la esfera privada. Señala Suriano:

“Hace ya unos años que la historiografía argentina ha dejado de pensar al Estado como un actor unívoco y una *totalidad social* para prestar atención a las diversidades de instituciones y funciones que lo componen, a pensarlo como un espacio en el que se expresan distintas voces y se enfrentan o complementan presiones diversas: políticas, corporativas, internacionales, de género o regionales”.

“A su vez, estas instituciones se crearon y construyeron como parte de una trama compleja y heterodoxa en la que se combinan mediaciones políticas y burocráticas así como tensiones internas entre las demandas de la política, la conflictividad social y la construcción de un marco de regulaciones en el plano laboral”.

En este sentido, desde comienzos del siglo XX la cuestión laboral se presentó de manera problemática; la respuesta fue la organización de “organismos especializados que emergieron en el cruce de las demandas de los actores involucrados y el interés de individuos y grupos que se especializaban en las temáticas sociales y que con sus conocimientos y prácticas contribuían a crear esas instituciones” El autor sostiene, entonces, que el proceso de conformación del Estado es el resultado de un complejo proceso interactivo de prácticas administrativas. En su artículo busca esclarecer la lógica del funcionamiento estatal analizando las instituciones, su organización, acciones y resultados. Precisamente, la creación de organismos como el Departamento Nacional de Trabajo, la Secretaría de Trabajo y Previsión y, finalmente, el Ministerio de Trabajo lo enmarca Suriano “en el contexto del proceso de construcción del Es-

tado nacional, de la especialización de funciones y atribuciones y de la definición y delimitación de sus áreas de intervención. Esto implica que dichas atribuciones [...] resultan de un complejo camino en el que, a partir de la intervención de diversos actores, se definen facultades, jurisdicciones, poderes, obligaciones y derechos”.

En suma, Suriano da un cierre a todo lo expuesto previamente: la construcción de poderes, definición de funciones, niveles y jurisdicciones, incluyendo el territorio, aparecen en esta obra como un proceso que recoge cambios y continuidades en marcos de creciente complejidad, particularmente desde el momento en que el desarrollo capitalista se torna indetenible en el país.

Para concluir, a los dos capítulos finales puede reconocérseles una cierta vinculación a través del peronismo, su época y su construcción política y económica. Uno mostrará, entre muchos aspectos, cómo, de un conjunto de trabajadores judíos, surgieron empresarios durante la etapa peronista y la tensión que eso generó con quienes conservaron su condición obrera. El otro hará hincapié en la formación de un partido que terminaría incorporado al Peronista y que no llevaría a la práctica sus postulados para superar la *vieja política*.

Nerina Visacovsky desarrolla una interesante investigación dentro del mundo del trabajo: “El *círculo virtuoso*: de obreros judíos a fabricantes textiles argentinos (1940-1960)”. Refiere Visacovsky que varios inmigrantes de origen judío y oficio textil llegaron al entonces precario barrio de Villa Lynch, partido de Gral. San Martín, provincia de Buenos Aires desde los años 1930. Como todos los inmigrantes, buscaban progresar social y económicamente en la nueva tierra, lo que podría estar asegurado con el impulso industrial de la época. “Guiadas por el sueño de prosperar montando sus propios telares e integrarse a la nueva comunidad barrial en formación, familias enteras trabajaron con sacrificio y tendieron lazos solidarios con sus vecinos.” En pocos años, con la sustitución de importaciones, primero, y la bonanza derramada por el peronismo, después, buena parte de esos obreros llegaron a montar sus propias fábricas conformando un conocido polo textil. Estos inmigrantes constituyeron el *Centro Cultural y Deportivo Isaac León Peretz de Villa Lynch*, en 1943, lugar de “encuentro social, cultural y deportivo de una colectividad pujante que hasta bien entrada la década del sesenta, no cesaría de crecer y multiplicar sus actividades.” Los inmigrantes judíos estaban atravesados por un ideario de izquierdas, desde el anarquismo hasta el comunismo soviético. Éste último predominó entre la mayoría de los socios y dirigentes, reflejándose en las actividades desplegadas por la institución. Sin embargo, pronto surgieron contradicciones entre el discurso marxista que allí se propagaba y las prácticas reales de las fábricas, donde buena parte de los *paisanos* ocupaba el rol de la *patronal*.

En el artículo se muestran las actividades en el interior de la *Peretz* y se siguen las acciones de muchos de sus miembros, que van determinando diversos conflictos. En primer lugar, identitarios. “Básicamente –nos dice la autora–, giraban alrededor

de dos tensiones específicas que podrían definirse como de *clase social* y de *filiación étnica*. La primera encontró su origen en el hecho de que paisanos del mismo pueblo y la misma ideología quedaran a uno y otro lado de las relaciones de trabajo; es decir, como patronos u obreros; la segunda, se generó a fines de los cuarenta con la creación del Estado de Israel, cuando el sionismo se constituyó como la corriente hegemónica dentro de la colectividad.” Todo lleva a Visacovsky a afirmar que los textiles del *Peretz* terminaron “inmersos en un campo de tensiones entre la izquierda comunista y el sionismo y entre su posición económica y su discurso marxista. Como resultado de esas tensiones, emergió una identidad particular, volcada hacia la utopía del progreso indefinido en un mundo que ‘marchaba inexorablemente hacia el socialismo’.”

Jessica Blanco plantea otro problema, directamente vinculado con el peronismo. Se propone –y lo logra a través de un minucioso análisis, determinar los orígenes del Partido Laborista de la Ciudad de Córdoba y su incidencia dentro del naciente movimiento que daría origen al peronismo. Estudia la constitución del laborismo siguiendo las trayectorias políticas y sindicales de los principales dirigentes, muchos de los cuales representaban, o intentaban hacerlo, una nueva forma de hacer política. Sin embargo, este partido incluyó, desde el comienzo, a dirigentes de diferentes extracciones partidarias y tradiciones políticas, es decir, no fue un partido obrero.

La heterogénea alianza que llevó al naciente peronismo al poder en Córdoba pronto presentó fisuras y tensiones con rupturas importantes entre sus partes, que son mostradas por Blanco, y que condujeron a serios problemas institucionales. Los laboristas fueron perdedores en estas confrontaciones. Terminarían incorporados al Partido Peronista como una corriente interna.

Aunque el laborismo sostuvo los principios de la Revolución de Junio, la conducción de Perón y la crítica a la “polítiquería”, se fue transformando rápidamente, dice Blanco, “en una entidad identificada con características negativas de la política... una urdimbre de intrigas y defensa de intereses coyunturales y personalizados.” Y concluye: “La progresiva incorporación al variopinto peronismo local es una muestra de que esta oposición a la viciada política profesional se basó más en una estrategia discursiva diferenciadora y legitimadora en el interior del movimiento peronista que a la existencia de principios doctrinarios innegociables.”

La obra colectiva que ofrecemos seguramente será apreciada y valorada por la academia, por sus aportes y su alta calidad. Su lectura enriquecerá el bagaje de conocimientos generados por los investigadores sobre las regiones y nuestra compleja historia nacional.

La formación de las instituciones laborales en la Argentina: la difícil relación entre la nación y las provincias¹

Juan Suriano

Hace ya unos años que la historiografía argentina ha dejado de pensar al Estado como un actor unívoco y una “totalidad social” para prestar atención a las diversidades de instituciones y funciones que lo componen, a pensarlo como un espacio en el que se expresan distintas voces y se enfrentan o complementan presiones diversas: políticas, corporativas, internacionales, de género o regionales. También se ha avanzado en analizar el Estado desde adentro, esto es prestando atención no sólo a las funciones que desempeña sino también a las personas que lo componen (empleados, funcionarios, expertos, técnicos, etc.). En este contexto y en esta línea hemos realizado una larga investigación sobre la construcción y el funcionamiento de las instituciones laborales en Argentina y a lo largo del trabajo hemos constatado que la historiografía ha prestado escasa atención al proceso de construcción de la legislación social en los espacios provinciales.

Recién en los últimos años se han producido desde algunos centros de investigación de universidades nacionales radicadas en el interior del país una serie de interesantes trabajos que han comenzado a echar luz sobre las políticas laborales provinciales. El análisis de la intervención de estas instituciones en todo el país puede aportar no sólo las diferencias o coincidencias con las políticas nacionales sino, sobre

1 Este artículo se inscribe en el marco de los proyectos PICT 02248 *Historia de las instituciones laborales en Argentina: del Departamento Nacional del Trabajo al Ministerio de Trabajo, 1907-1955* financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; *Circulación internacional de saberes y práctica institucionales en la consolidación del Estado Social en Argentina (1920-1970)*, HAR 2009-13555 financiado por el plan Nacional de I + D, Ministerio de Ciencia e Innovación, España y el programa de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (UBACYT).

todo, contribuir a una mejor interpretación de la acción de los gobiernos, del rol desempeñado por los funcionarios y políticos locales así como la relación de estos con el Estado central y también contribuye a dar cuenta de las transformaciones reales que pudieron haberse producido antes y después de la llegada del peronismo. Hasta aquí, y en ellos me he apoyado, contamos con unos pocos trabajos sobre la evolución de estas instituciones puesto que la mayoría de las investigaciones sobre estas provincias han estado mucho más preocupadas por la gestación del apoyo sindical a Perón y menos por los mecanismos de construcción estatal con foco en el mundo del trabajo.²

Para esbozar algunas ideas preliminares sobre las instituciones provinciales es necesario referir primero cómo hemos analizado al Departamento Nacional del Trabajo (DNT), la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) y el Ministerio de Trabajo (MT). La idea central presente en esta investigación es que estos organismos estatales se crearon con el objeto de resolver los problemas inherentes al mundo del trabajo y las relaciones laborales entre trabajadores, empresarios y el propio Estado. A su vez, estas instituciones se crearon y construyeron como parte de una trama compleja y heterodoxa en la que se combinan mediaciones políticas y burocráticas así como tensiones internas entre las demandas de la política, la conflictividad social y la construcción de un marco de regulaciones en el plano laboral.

Entendemos que el trabajo se fue convirtiendo paulatinamente en una cuestión problemática y que a partir de ello se fueron delineando organismos especializados que emergieron en el cruce de las demandas de los actores involucrados y el interés de individuos y grupos que se especializaban en las temáticas sociales y que con sus conocimientos y prácticas contribuían a crear esas instituciones. Además interpretamos el proceso de conformación del Estado como el complejo resultado de una combinación de prácticas administrativas y que para comprender la lógica de su funcionamiento es necesario analizar de modo exhaustivo cada una de las instituciones que la conforman y prestar atención a las diversas funciones suministradas.

Precisamente, la creación de organismos estatales como el DNT/STyP/MT se inscribe en el contexto del proceso de construcción del Estado nacional, de la especialización de funciones y atribuciones y de la definición y delimitación de sus áreas de intervención. Esto implica que dichas atribuciones no están determinadas de ante-

2 En este trabajo me he valido de ellos, especialmente de los artículos incluidos en el volumen compilado por LOBATO, Mirta y SURIANO, Juan *Trabajo y Estado. Las instituciones laborales en la Argentina en la primera mitad del siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires, (en prensa). Me refiero a GARZÓN ROGÉ, Mariana “Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza, 1916-1946” (pp. 131-153); LANDABURU, Alejandra “Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán” (pp. 85-104); ORTIZ BERGIA, María “El tratamiento estatal de la cuestión obrera en Córdoba, 1930-1943” (pp. 177-198); PIAZZESI, Susana “La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930” (pp. 199-217); ULLIVARRI, María “Trabajadores, Estado y derechos. El Departamento Provincial de Trabajo tucumano durante la década de 1930” (pp. 155-176).

mano sino que resultan de un complejo camino en el que, a partir de la intervención de diversos actores, se definen facultades, jurisdicciones, poderes, obligaciones y derechos. Esas atribuciones se delimitan, entonces, en el cruce de las demandas de la sociedad civil, la conformación de ideas y prácticas especializadas relacionadas con la emergencia y visibilidad de cuestiones problemáticas en el plano de la cuestión social así como la circulación internacional de ideas que proponen soluciones específicas.

¿Cuál es la importancia de cada uno de esos factores en el desarrollo de la construcción del corpus de la legislación laboral que se plasmarían en los derechos de los trabajadores? Nosotros le adjudicamos un lugar importante a las demandas de los trabajadores y a la conflictividad social en el proceso de intervención del Estado y de construcción de políticas sociales

El conflicto social aparece así como un motivador o disparador para la formulación de políticas sociales por parte de los gobiernos con el objeto preservar en una primera instancia el orden social. No obstante una vez puestas en marcha estas políticas, que incluyeron la creación de instituciones especializadas, comenzaron a conformarse “colectivos de funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista organizativo” que intentaron motorizar políticas sociales de manera relativamente independiente de las presiones corporativas o políticas.³

Los intentos de resolución de los diferentes problemas sociales relacionados con la cuestión laboral implicaron la intervención de diversas instituciones estatales, políticas y civiles de la sociedad argentina. La construcción del Estado y de sus organizaciones especializadas así como la delimitación de sus atribuciones y la asignación de las partidas presupuestarias necesarias para garantizar su funcionamiento fue el resultado de un largo proceso para definir las facultades que hoy nos permiten hablar de especialización de funciones, de instituciones laborales, de regulación del trabajo, de vigilancia, control y derechos.

Existe un amplio consenso historiográfico en señalar que en la segunda mitad del siglo XIX las transformaciones económicas y sociales, junto con la consolidación de los gobiernos constitucionales, facilitaron la conformación de un mercado libre de trabajo. Las necesidades de mano de obra para una economía que comenzaba a crecer con la exportación de bienes primarios convirtieron en obsoletas las viejas papeletas de conchabo o los pasaportes que actuaban como un elemento importante del control de la movilidad de los trabajadores. Las posibilidades de vivir sin trabajar se fueron acotando como consecuencia de la aplicación de las leyes de “vagos y mal entretenidos” o frente a la amenaza del castigo que implicaba prestar servicios militares en la frontera. Los trabajadores tuvieron que trabajar para vivir y el trabajo

3 SKOCPOL, Teda “El Estado regresa al primer plano”, en *Zona Abierta*, núm. 50, Madrid, enero-marzo de 1989, p. 87.

asalariado se extendió como rasgo dominante, pero no desaparecieron de un plumazo las formas de retribución y los vínculos del pasado. Se podría afirmar que las ideas de libertad estaban constreñidas en muchas zonas del país y para sectores importantes de la población. En muchas provincias el salario en dinero sólo figuraba en la letra y hasta entrado el siglo XX las retribuciones se pagaban en papeles sin valor fuera de esos enclaves, situación que ataba a las personas a las empresas por las deudas contraídas. En muchos lugares la población indígena seguía ligada a sus patrones por lazos complejos de dependencia que tornaban difícil poner en práctica esas ideas de libertad e igualdad.

El Estado estableció normas para garantizar la libertad de trabajo. Todas estas normas (Asamblea del año XIII, Constitución del 53 y los Códigos) tenían como objeto garantizar la libertad de trabajo pero de ningún modo significa ni su extensión simultánea en todo el territorio ni que dichas garantías se cumplieran. De modo que el Estado intervenía definiendo a los actores, estableciendo sus funciones y obligaciones, garantizando el cumplimiento del vínculo contractual y controlando los tiempos de trabajo y de ocio. La cuestión del orden, el disciplinamiento y la moralización de las clases populares son los elementos articuladores de las intervenciones tanto del Estado nacional como de los Estados provinciales

En materia laboral la construcción institucional comenzó luego de las grandes huelgas de comienzos del siglo que permitieron la emergencia de la “cuestión obrera”. La creación del primer organismo del Estado con atribuciones en materia laboral, el DNT, se produjo en el año 1907 aunque en 1904 ya se había colocado en la mesa de discusiones el tema por parte del entonces Ministro del Interior, Joaquín V. González, cuando se debatía la elaboración de un Código Nacional del Trabajo. Una parte importante de las actividades desplegadas por los primeros funcionarios de este organismo de carácter nacional fue la elaboración de minuciosos informes sobre condiciones de vida, de trabajo, niveles de organización, actividades femeninas, huelgas y asociaciones obreras y patronales. Estas investigaciones sociales implicaron la construcción de un mapa laboral de la Argentina que, apoyándose en el conocimiento, buscaba establecer leyes que, como decía el político socialista Alfredo Palacios en sus presentaciones al Congreso Nacional, “garantizarán la justicia social”.⁴

4 Sobre el Departamento Nacional del Trabajo véase entre otros: LOBATO, Mirta “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente” en *Revista de Trabajo*, Año 3, núm. 4, noviembre de 2007, pp. 145-154; LOBATO, Mirta y SURIANO, Juan *Trabajo y Estado...*, cit; SOPRANO, Germán “El Departamento Nacional del Trabajo y su proyectos de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943”, en PANETTIERI, José –compilador– *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, EUDEBA, Buenos Aires, 2000, pp. 31-53; “Del Estado singular al Estado plural. Contribución para una historia social de las instituciones en Argentina” en *Cuestiones de sociología*, núm. 4, Prometeo, Buenos Aires, 2007, pp. 19-48; “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 ros-*

El núcleo de la política laboral elaborada por el DNT se basó en la construcción de normas legales e institucionales para regular las relaciones entre empresarios y trabajadores asalariados y evitar la extensión y profundización de los conflictos. Alejandro Ruzo, jefe de la División Legislación del DNT hacia mediados de la década de 1910, fue claro en este sentido: “sólo mediante apropiadas reformas legislativas es posible alcanzar soluciones prácticas y estables para la cuestión social en sus múltiples manifestaciones positivas”.⁵ Estas normas debían contemplar la sanción de leyes que regularan el funcionamiento de las asociaciones patronales y obreras con el objeto de otorgarle previsibilidad a su accionar; el establecimiento de contratos colectivos de trabajo y mecanismos de conciliación y arbitraje en los conflictos laborales, así como también comenzó a impulsarse la creación de una justicia del trabajo.

Entre el año de su creación en 1907 y la sanción de la ley orgánica en 1912 el DNT fue delimitando sus funciones y adquirió un perfil que perduraría hasta 1930 y, con algunas transformaciones (aparición de ideas corporativas), hasta 1943 cuando se convirtió en STP. Los funcionarios adquirieron experiencia y aplicaron sus saberes en la función pública, convirtiéndose en los expertos que mantuvieron los lineamientos principales del proyecto del DNT. De esta forma le otorgaron continuidad a la institución durante estos años, incluso después de la caída del radicalismo en 1930. La persistencia de las políticas generadas por parte de las agencias estatales y la permanencia de un cuerpo de funcionarios especializados han contribuido a darle cierta coherencia a las burocracias administrativas a lo largo del tiempo. Esta perspectiva contribuye a comprender mejor los cambios y las continuidades de las políticas estatales, matizando aquellas interpretaciones de carácter estructuralista que tienden a mostrar al aparato del Estado como un ente abstracto y monolítico, casi sin fisuras en su función represiva y de control social. En este sentido las contribuciones del DNT a la agenda de gobierno, tanto a través de la presencia de un elenco estable a lo largo del tiempo como la adquisición de un capital de información especializada, demuestran continuidad y acumulación de conocimiento del Estado en relación al mundo del Trabajo. Estos funcionarios y esta institución dotaron a los gobiernos de los insumos necesarios para la elaboración de políticas laborales.

Uno de los mayores méritos fue la “intervención científica”, esto es la creación de un corpus de información cualitativa y estadística realmente importante en un

tro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad), Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2007, pp. 85-120; SURIANO, Juan “El Departamento Nacional de Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Irigoyen” en BEN PLOTKIN, Mariano y ZIMMERMANN, Eduardo *Los saberes de Estado*, Edhasa, Buenos Aires, 2012, pp 35-62; “El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales”, en *Revista de Indias*, Vol. LXXIII, núm° 257, Madrid, 2013, pp. 107-130; ZIMMERMANN, Eduardo *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*, Sudamericana-Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1995

5 RUZO, Alejandro *Política Social*, Talleres Gráficos J.L.Rosso, Buenos Aires, 1918, p. III.

área que hasta 1907 estaba absolutamente vacía. La impronta dominante que caracterizaba a este cuerpo de funcionarios era su conocimiento especializado sobre los problemas del mundo del trabajo a partir de su inserción en redes transnacionales. La gran mayoría de sus miembros provenían de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y, muchos de ellos, se convertirían en destacados especialistas en derecho laboral, ya sea porque escribieron tesis doctorales sobre temas vinculados al mundo del trabajo o porque adquirieron su experiencia mientras participaban de la gestión del Departamento, y/o con posterioridad desde la cátedra universitaria. De alguna manera, puede sostenerse que la socialización de intereses profesionales en torno a los problemas laborales a lo largo y ancho del país así como la participación en congresos internacionales contribuyó a conformar un cuerpo relativamente coherente de funcionarios especializados en materia laboral.

Aunque pudiera variar el énfasis puesto por la agencia laboral sobre una u otra cuestión, esta orientación que podríamos denominar intervencionismo científico persistiría al menos hasta 1930, aunque con algunas variantes puede extenderse esa fecha hasta 1943.

El DNT se enfrentó con numerosos problemas que trabaron de una forma u otra su desarrollo: presupuestos insignificantes, escaso personal, indiferencia del poder político, la carencia de poder de policía industrial o la imposibilidad de imponer el arbitraje obligatorio, cuestiones todas de fundamental importancia para un funcionamiento relativamente eficiente de la institución. No menos importante fue la definición de sus atribuciones territoriales pues la ley que organizaba el DNT limitaba su alcance a la Capital Federal y los Territorios Nacionales. Por su parte en la Cámara de Senadores, muchos representantes de las provincias se oponían a otorgarle poder al DNT por el temor a una supuesta intervención de un organismo de carácter nacional en las cuestiones locales. Esta renuencia se manifestaba a pesar de que la propia ley de creación del Departamento, ratificada por la ley orgánica, estipulaba claramente sus atribuciones sólo sobre el ámbito de la Capital y los territorios.

Esta cuestión se vinculaba con las características del régimen federal, es decir a las relaciones entre la nación y las provincias establecidas por la Constitución Nacional en 1853 que otorgaban atribuciones y derechos de autonomía a las provincias en relación con el Estado central. Pero esto implicaba además un problema adicional porque durante casi 100 años los inmensos territorios nacionales se encontraron bajo la jurisdicción del gobierno central careciendo por lo tanto de las atribuciones inherentes a las provincias. El problema de la dispersión provocada por el régimen federal excedía la existencia concreta del DNT para afectar a la legislación obrera en su conjunto. En el prólogo a la primera edición de su ordenamiento de leyes obreras escrito en 1943, Alejandro Unsain sostenía "...que constituye un inconveniente serio para la ordenación sistemática de nuestra legislación obrera el régimen federal de nuestro gobierno. Sin que el límite preciso del deslinde de facultades haya sido esta-

blecido en la práctica, coexisten una abundante legislación nacional y otra no menos abundante legislación provincial. Complicado de suyo el problema de las jurisdicciones, se agrava si se tiene en cuenta que las leyes nacionales aparecen reglamentadas y aplicadas por las autoridades provinciales.”⁶ Por ello proponía la creación de un Ministerio de Trabajo de alcance nacional.

El DNT debió lidiar con este problema desde su nacimiento. Las leyes de creación (1907) y Orgánica (1912) del Departamento lo dotaron de ingerencia sólo en la Capital Federal y los territorios nacionales (Chaco, Formosa, Misiones, Neuquén, La Pampa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego), quedando fuera de su jurisdicción el resto de las provincias. Ya durante 1905 cuando se había discutido la ley de Descanso Dominical en el Senado de la Nación predominó la idea de que el Congreso Nacional no podía invadir jurisdicciones locales legislando para toda la Nación. Al discutirse el proyecto de ley de trabajo de mujeres y niños en 1907 fue el mismo presidente del DNT, José Nicolás Matienzo, quien planteó que toda ley debía ajustarse a los principios del régimen federal establecidos por la Constitución. No obstante hasta que comenzaron a crearse los organismos provinciales de trabajo, el DNT recogió y publicó datos relativos al trabajo en todo el país, por lo que una mirada más atenta de esos informes puede contribuir a crear una radiografía del mundo del trabajo en regiones que aún no han sido estudiadas y matizar y complementar los estudios existentes sobre otras.

Sin duda, las autonomías provinciales limitaban las funciones del organismo nacional que sólo podía confeccionar informes sobre las condiciones de trabajo y efectuar recomendaciones a los gobiernos locales. Sin embargo el DNT podía reclamar su autoridad sobre los puertos y las líneas férreas nacionales así como sobre los talleres de las empresas ferroviarias ubicados en las provincias a los que consideraba sujetos a jurisdicción nacional. “Todas las leyes de concesión de esas líneas (ferroviarias) –argumentaba el Dr. Alejandro Ruzo, Jefe de Legislación del DNT- comprenden la facultad de expropiar y ocupar las zonas necesarias para todas las instalaciones accesorias, lo que quiere decir que se nacionalizan tales zonas”.⁷ Teniendo en cuenta la importancia estratégica tanto económica como social del transporte, los funcionarios del organismo laboral sostenían que todas las áreas del trabajo ferroviario debían estar sometidas a normas y reglas uniformes y lo mismo debía ocurrir con la actividad gremial y las huelgas del sector. Con respecto a los conflictos obreros en el transporte naval, solo en 1931 el gobierno nacional emitió el decreto N° 1542 autorizando al Departamento a intervenir en cuestiones obreras en todas las prefecturas marítimas

6 UNSAIN, Alejandro *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1952, p. 23.

7 RUZO, Alejandro, *Política Social...*, cit., p. 29.

del país, pues hasta entonces sólo tenía jurisdicción sobre el puerto de la ciudad de Buenos Aires.⁸

En este contexto, los impulsos iniciales por encuadrar los temas laborales del resto de la nación se volcaron hacia el impulso de la creación de departamentos provinciales del trabajo. Estas iniciativas tardaron un tiempo en implementarse a pesar del esfuerzo del DNT por auspiciar su creación en las diversas provincias. Pocos años después de la creación del organismo nacional, en 1914, se organizó la Oficina Provincial del Trabajo en la provincia de Córdoba; en 1916 se conformaron los Departamentos Provinciales del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y Mendoza, dos años más tarde los de San Juan y Tucumán. Entre Ríos organizó en 1920 su Oficina Provincial del Trabajo y en 1921 hizo lo mismo Salta. Al año siguiente el gobierno de Santa Fe creó la Dirección de Estadística y Trabajo, aunque el Departamento de Trabajo tardó cinco años más en organizarse. Algunas provincias como Santiago del Estero solo contarían con su institución laboral a fines de la década del treinta.⁹

El trabajo de campo (visita de las áreas rurales, entrevistas a los actores involucrados) llevado a cabo por los funcionarios del DNT en la década de 1910 había favorecido también el conocimiento, cierto que más limitado, de la situación de los trabajadores de las llamadas por los funcionarios del DNT “provincias pobres” (Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero) y de los territorios nacionales, especialmente del Chaco. En la mayoría de los casos los indígenas eran nombrados como trabajadores en tanto se encontraban “invisibilizados” tras la figura del asalariado pobre. Otras veces aparecían bajo la expresión “desconfianza aborígen” cuando el diagnóstico de los funcionarios enfatizaba sobre el carácter refractario de los peones rurales ante las palabras “seguro” y “ahorro” o frente a la conveniencia de organizar sociedades, sean ellas gremiales o de previsión.¹⁰ En todo caso el conjunto de investigaciones llevadas

8 AMILLANO, Antonio –recopilador– *Legislación Nacional del Trabajo*, Junta Central de la Acción Católica Argentina, Buenos Aires, 1939, p. 68.

9 BÉJAR, María Dolores “La política social del gobierno de Manuel Fresco”, en PANETTIERI, José (coordinador) *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires, 2000, pp. y *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2010; BITRÁN, Rafael y SCHNEIDER, Alejandro “Coerción y consenso. La política obrera de Manuel Fresco, 1936-1940”, en ANSALDI, Waldo, PUCCIARELLI, Alfredo y VILLARROEL, José *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Biblos, Buenos Aires, 1993; REITANO, Emir *Manuel A. Fresco. Antecedente del gremialismo peronista*, CEAL, Buenos Aires, 1992; PIAZZESI, Susana “Las modalidades del intervencionismo social en un gobierno provincial. Santa fe, 1937-1943”, en *Ciclos*, núm. 35-36, UBA, Buenos Aires, 2009, pp. 211-231. Véase también los artículos citados en la nota N° 2.

10 Véase por ejemplo “Los ingenios azucareros de Tucumán, Salta y Jujuy” y “Los obrajes en el Chaco Austral”, *Boletín del DNT*, núm. 24, abril de 1913; “Situación de los indígenas que trabajan en los ingenios azucareros de Jujuy”, *BDNT*, núm. 28, agosto de 1914; el resto de los informes pertenecen a José Elías Niklison: “Informe sobre el territorio de Misiones”, *BDNT*, núm. 26, 1914; “Informe sobre las condiciones de vida y de trabajo en los territorios de Chaco y Formosa”, *BDNT*, núm. 32, julio de 1915 y núm. 34, mayo de 1916; “Investigación sobre los indios matacos trabajadores”, *BDNT*,

a cabo por los funcionarios del organismo muestran claramente que se realizaban bajo criterios científicos, que la agencia aspiraba a convertirse en “un laboratorio social moderno”, que se apoyaban en “métodos etnográficos” cuando era necesario y que habían convertido al mundo en un “taller de observación”.

Casi sin excepciones, todos los organismos provinciales compartieron similares problemas: presupuestos reducidos, escaso personal para controlar los inmensos territorios sobre los que tenían jurisdicción, resistencias políticas y patronales, la competencia de otras esferas institucionales como la policía o los gobiernos municipales, o la propia inercia legislativa en la sanción de reformas que adecuaban los organismos estatales a las nuevas realidades sociales; un ejemplo en este sentido el caso del DPT mendocino, estudiado por Mariana Garzón Rogé, que logró aprobar su carta orgánica 20 años después de su creación. No menos importante fue el hecho de la ausencia del poder de policía industrial de estos organismos que les impedía ingresar a los establecimientos en tanto dependían de la voluntad patronal para realizar su función; no olvidemos que, derivado de las estipulaciones establecidas en el Código Civil primaba la visión de que la relación obrero patronal era una relación entre iguales y pertenecía al ámbito de lo privado. Desde esta perspectiva, los empresarios pretendían la no ingerencia del Estado (en sus diversos niveles) en la cuestiones derivadas de las relaciones laborales, claro que no era esta su postura cuando se trataba de reclamar beneficios impositivos y protección frente a la competencia extranjera. Por otro lado, debe agregarse al catálogo de dificultades que muchos departamentos provinciales habían sido creados por decreto y durante largos años no fueron ratificados por leyes emanada de las legislaturas, hecho que generaba a estas instituciones precariedad y escasa legitimidad a su accionar.

Podría sugerirse que los problemas de los organismos provinciales no eran demasiado diferentes a los del Departamento Nacional, aunque debe remarcarse una diferencia sustancial pues este poseía un cuerpo de funcionarios y expertos (es cierto que reducido) de alta calidad desde sus comienzos. En cambio las agencias laborales provinciales se encontraron con grandes inconvenientes para hallar personal con saberes técnicos, capacitados y competentes. En ocasiones no contaban con más de dos o tres funcionarios con relativos conocimientos de las formas de resolución de las cuestiones laborales.

La gran mayoría de las instituciones provinciales tuvieron como base las oficinas estadísticas preexistentes y se inspiraron en el modelo fundacional del DNT. Tenían como objetivo común la búsqueda de soluciones a los múltiples problemas que se presentaban en el mundo del trabajo. Compartían también la convicción sobre la necesidad de estudiar y analizar sistemática y científicamente las dificultades laborales para establecer los diagnósticos pertinentes. En este sentido, de la misma

núm. 35, diciembre de 1917. Sobre las inspecciones del DNT véase SOPRANO, Germán “Haciendo inspección” ..., cit.

manera que ocurrió con el DNT, la gran mayoría de sus funcionarios eran abogados y doctores en jurisprudencia interesados en el derecho laboral y era de allí de donde salían los directores de estas oficinas. Aunque debe señalarse que en ocasiones no fueron funcionarios provenientes del medio académico sino militantes políticos como ocurrió en Córdoba entre 1936 y 1943, cuando los directores del organismo laboral provinieron de las filas del radicalismo sabattinista que gobernaba la provincia.¹¹

A pesar de las experiencias fundacionales y los objetivos comunes, poseían características políticas y sociales heterogéneas y enfrentaban realidades operativas y dificultades de índole diferente. En términos generales, los departamentos locales actuaban en provincias en donde las características del trabajo variaban de manera sustancial en relación a ciudades como Buenos Aires o Rosario. En este sentido, Unsain criticaba el contenido de algunas leyes obreras nacionales pues habían sido elaboradas “de espaldas a las provincias o al menos a ciertas provincias. La idea de una diferenciación ha estado generalmente ausente, aun cuando en muchos casos, la realidad pedía su discriminación. Tampoco se ha hecho la necesaria diferenciación entre la industria de los centros urbanos importantes y el trabajo cumplido en modestos talleres o comercios de pequeños centros rurales.”¹² También pensaba que no se había prestado atención a los obreros rurales.

Por otro lado, tanto el mundo del trabajo como la capacidad de presión de los embrionarios movimientos obreros provinciales eran claramente inferiores a las de ciudades como Buenos Aires o Rosario y, de manera inversa, los sectores patronales más poderosos influían de manera directa sobre los poderes políticos con el objeto de trabar y desincentivar el proceso de legislación social. En general las organizaciones patronales boicoteaban sistemáticamente la acción de las oficinas laborales. Un ejemplo claro en este sentido, como ha demostrado María Celia Bravo, es el de los empresarios azucareros de la provincia de Tucumán vinculados durante décadas al poder político local y con un notable capacidad de presión a la hora de trabar las políticas sociales.¹³ Durante décadas, el control de las condiciones de trabajo en ingenios, quebrachales o yerbales formaban parte de zonas casi vedadas para los inspectores laborales y a la legislación protectora.

También eran diferentes las vicisitudes políticas provinciales que generalmente debían sortear las noveles oficinas laborales; por un lado, estaban aquellas referidas a los poderes ejecutivos cruzados por las competencias y pujas de los caudillos locales, los conflictos con las legislaturas así como, en ocasiones, por los conflictos con el Po-

11 ORTIZ BERGIA, María José “El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943”, en *Población y Sociedad*, núm. 16, Instituto Superior de Estudios Sociales, San Miguel de Tucumán, 2009, pp. 151-185.

12 UNSAIN, Alejandro *Ordenamiento de las leyes...*, cit., p. 22.

13 BRAVO, María Celia *Campesinos, azúcar y política: cañeros, acción corporativa y vida política en Tucumán (1895-1930)*, Prohistoria, Rosario, 2008.

der Ejecutivo Nacional. Por otro lado, debe tenerse en cuenta la composición de los cuerpos legislativos provinciales que, a diferencia del Parlamento Nacional, carecían de diputados y senadores socialistas, tan importantes a la hora de impulsar y defender la legislación social. En ocasiones, la promoción de legislación social y una cierta intervención laboral provenía de diversas variantes del radicalismo como ocurriera en Tucumán durante la gobernación de Juan Bautista Bascary (facción “roja” del yrigoyenismo) quien creó el DPT y reglamentó la ley nacional de accidentes de trabajo y, al decir de Landaburu “sentó las bases de un marco legal dirigido a mejorar las condiciones de las clases más desfavorecidas”;¹⁴ algo similar habría ocurrido durante el predominio lencinista en Mendoza (Leyes de ocho horas y salario mínimo, Cajas de jubilaciones y pensiones), el sabatinismo cordobés o el antipersonalismo de Manuel María de Iriondo (en la provincia de Santa Fe).

No obstante la heterogeneidad existente y las reticencias de los poderes locales, el DNT creía indispensable establecer un nexo con los diversos departamentos provinciales para coordinar las políticas laborales. Por ejemplo, en febrero de 1918 Alejandro Unsain (presidente interino del organismo) envió una circular a todos los organismos laborales provinciales. Tras reconocer la escasa comunicación existente entre ellos, proponía “estrechar las relaciones que en todo momento deben ligar al DNT con los organismos administrativos que en las jurisdicciones provinciales realizan funciones análogas”.¹⁵ Con ese motivo propuso crear una sección de información del DNT que centralizara toda la información, recibiendo respuestas positivas desde las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán aunque aparentemente el esfuerzo no trascendió la intencionalidad original. Unsain insistió sobre el tema sin éxito cuando elaboró el proyecto de Código de Trabajo en 1921.¹⁶

Cada uno de los organismos provinciales se organizó institucionalmente y desarrolló sus políticas laborales de manera independiente del DNT y no existen evidencias de que existiera una comunicación fluida entre ellos. De esta manera los organismos laborales no pudieron pensar, atendiendo a las particularidades locales, un corpus homogéneo sobre la legislación y los derechos laborales. Se fue generando una coexistencia conflictiva de la legislación nacional con las leyes de cada provincia que crearon una superposición de normas y una confusión sobre la vigencia y puesta en práctica de dicha legislación. Por otro lado se produjo una disparidad notable en las provincias sobre la interpretación y reglamentación de las leyes nacionales que se relacionaba con

14 LANDABURU, Alejandra “La visión de los empresarios azucareros ante la cuestión social en Tucumán: su posición ante las primeras leyes obreras”; *Primeras Jornadas Nacionales de Historia Social*, La Falda, Córdoba, 2007.

15 *Crónica Mensual del DNT*, núm. 2, febrero de 1918, pp. 24 y 25.

16 En el proyecto de Código del Trabajo de 1921 se reconoce la incomunicación pues el DNT se ofrecía a atender todos los servicios requeridos por las provincias. *Crónica Mensual del DNT*, núm. 48, noviembre de 1921, p. 16.

la mayor o menor capacidad de negociación de quienes impulsaban políticas laborales con los poderes políticos y empresariales locales. No menos importante fue la diferencia de criterios a la hora de interpretar la letra de la Constitución Nacional y el Código Civil que seguían siendo los órganos rectores de las relaciones entre las personas y, en este sentido, existía un consenso generalizado por parte de los sectores patronales de todo el país en seguir considerando las relaciones laborales como relaciones inherentes del ámbito de lo privado de acuerdo a las estipulaciones del Código Civil. De una u otra forma todos los departamentos provinciales lucharon, con mayor o menor énfasis y convicción, como lo hizo el propio DNT, contra esta concepción tratando de pensar el derecho laboral como una esfera diferente aunque recién triunfaría esta concepción a mediados de los años 40 cuando se creó la justicia laboral.

Podría decirse que a partir de los años 20 comenzó a construirse un consenso entre funcionarios, académicos e intelectuales preocupados por la cuestión social (laboral) en el sentido de construir una legislación obrera de carácter nacional unificada. Más allá de las peculiaridades locales, consideraban que cuestiones como la protección al trabajo de la mujer y los niños, el descanso dominical, la duración de la jornada de trabajo, la higiene laboral o la responsabilidad patronal frente a los accidentes de trabajo eran cuestiones de carácter universal, por lo tanto aplicables a todas las provincias por igual. Precisamente, con el objeto de estudiar, analizar y buscar políticas laborales comunes e impulsados por distintos ámbitos institucionales, se realizaron dos reuniones sobre el mundo trabajo en toda la nación con la participación de expertos y funcionarios de diversos lugares del país. En 1923 se llevó a cabo una reunión en la ciudad de Rosario y en 1931 se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires el Primer Congreso Nacional del Trabajo. En forma paralela, especialmente en los años 30, los sindicatos comenzaron a aceptar la intervención de estos organismos y, más allá de los importantes límites a los que se veían sometidos, ambos contribuyeron a gestar un lenguaje y una cultura de derechos sociales.

Sin embargo, sería a partir de la creación del STyP en 1943 cuando se centralizó la política laboral y en un proceso de aristas muy complejas se le fue quitando la autonomía a los departamentos provinciales y centralizando la política laboral. Si hasta aquí el DNT había tenido el objetivo de producir información para que el Estado pudiera intervenir en consecuencia, la creación de la STyP por el Decreto-Ley N° 15.074 del 23 de noviembre de 1943 introduciría modificaciones importantes y sustanciales en la intervención del Estado en la regulación de las relaciones laborales con la intención de transformar la estructura burocrática que, por otra parte, se extendía a otras áreas del Estado con el objeto de capacitar profesionalmente a los funcionarios así como redimensionar y centralizar la implementación de la legislación laboral. El Decreto le adjudicó a la STyP una mayor centralización y concentración de funciones. Asumió las del DNT y también las de las direcciones u oficinas del trabajo de las distintas provincias, las que fueron convertidas en delegaciones regionales con el

objeto de terminar con las fragmentaciones, las superposiciones y las competencias interinstitucionales.

Para el conjunto de las provincias argentinas la definición jurisdiccional significó una transformación fundamental puesto que el Estado se legitimaba para intervenir en las relaciones laborales de todo el país y, a la vez, modificaba de manera sustancial, como ocurrió en Buenos Aires, las prácticas obreras en relación con el Estado (nacional y provincial). Por supuesto, para avanzar en esta historia y comprender mejor los diversos procesos locales de construcción de políticas laborales, necesitamos muchas más investigaciones minuciosas sobre la organización de los departamentos laborales y delegaciones de la STyP en cada una de las provincias como de los territorios nacionales.

Los autores y las autoras

Ana V. Ávila Sauvage es Contador Público Nacional por la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Tucumán). Es becaria de posgrado del ISES-CONICET-Tucumán. Realiza sus estudios de posgrado en el Programa de Doctorado en Historia Económica de la UNTucumán. Contacto: sauvage_vero@yahoo.com.ar

Darío G. Barrera es Doctor en Historia y Civilizaciones por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (París, Francia). Revista como Profesor Titular Ordinario de Historia de América II (Colonial) en la UNR y como Investigador Independiente en el ISHIR (CONICET-Rosario). Dirige el CEHISO-JG (Centro de Estudios de Historia Social de la Justicia y el Gobierno) y la revista *Prohistoria*. Contacto: dgbarrera@conicet.gov.ar

Patricia E. Barrio es Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Cuyo. Revista como Profesora Adjunta Efectiva (UNCuyo), Profesional Principal (INCIHUSA-CONICET) y Secretaria de Redacción de la Revista de Historia Americana y Argentina (Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo). Contacto: pbarrio@mendozaconicet.gob.ar

Nicolás Biangardi es Magíster en Historia por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Revista como Profesor en Historia y Ayudante Diplomado en la Universidad Nacional de La Plata. Es becario de posgrado del CONICET. Contacto: nicolas_biangardi@yahoo.com.ar

Mónica Blanco es Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Revista como Profesora Adjunta de Historia Americana Siglo XX (Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) e Investigadora Adjunta del CONICET. En la actualidad se desempeña como Directora del Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (FD/FCH-UNICEN). Contacto: blancounicen@yahoo.com.ar

Jessica E. Blanco es Doctora en Historia por Universidad Nacional de Córdoba. Revista como Docente concursada en la Escuela de Historia de la misma universidad y becaria posdoctoral del CONICET. Codirige el proyecto de investigación “Esfera pública y culturas políticas desde una perspectiva comparada en Argentina, primera mitad del siglo XX” (CIFFyH-UNC). Contacto: jessieblanco@yahoo.com.ar

Raquel Bressan es Magíster en Investigación Histórica por la Universidad de San Andrés (2010). Ha sido becaria de posgrado de la Agencia Nacional de Promoción

Científica y Técnica y actualmente es becaria de posgrado del CONICET. Se desempeña como Docente asistente de la cátedra de Historia Argentina I en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad donde realiza su Doctorado en Ciencias Sociales IDES/UNGS. Contacto: bressanrv@gmail.com

Mariana Canedo es Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Revista como Profesora Titular de Historia de América Colonial en la Universidad Nacional de Mar del Plata e Investigadora del CONICET. Contacto: mcanedo@gmail.com

Fernando Jumar es Doctor en Historia y Civilizaciones de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (Francia). Revista como docente en las universidades nacionales de La Plata y de Tres de Febrero en cursos de grado y postgrado, e Investigador Independiente Independiente de CONICET. Contacto: fjumar@gmail.com

Daniel Moyano es Doctor en Humanidades (Área Historia) por la Universidad Nacional de Tucumán. Revista como Profesor de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas (UN Tucumán) y becario posdoctoral del ISES (CONICET-UNT). Contacto: moyano79@gmail.com

Florencia Rodríguez Vázquez es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes. Es investigadora asistente en el INCIHUSA (CONICET). Contacto: frodriguezv@mendoza-conicet.gob.ar

Inés E. Sanjurjo es Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Cuyo. Revista como Profesora Adjunta Efectiva de Historia Institucional Argentina (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNCuyo) y como investigadora en el INCIHUSA (CONICET). Contacto: isanjurjo@mendoza-conicet.gob.ar

Paula Sedran es Licenciada en Historia por la Universidad Nacional del Litoral y becaria doctoral en el CONICET. Contacto: paulasedran@hotmail.com

Juan Suriano es Doctor en Historia, por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Revista como Profesor Titular Regular de Historia Argentina, Universidad Nacional de San Martín e Investigador Categoría I (A). Director Revista *Entrepasados* y de Colecciones Biografías Argentinas y Temas de Argentina (Edhasa). Director Doctorado en Historia (UNSAM). Contacto: jsuriano@unsam.edu.ar

Nerina Visacovsky es Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (Área Educación). Revista como Profesora adjunta de Política Educativa en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, e Investigadora del CONICET. Contacto: nvisacovsky@unsam.edu.ar