

*Estudios / Investigaciones*



## **UNA HISTORIA REGIONAL DE LA OIT**

Aportes sobre regulación y legislación  
del trabajo latinoamericano

*Laura Caruso*

*Andrés Stagnaro*

*(coordinadores)*



# **UNA HISTORIA REGIONAL DE LA OIT**

## **Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano**

Laura Caruso y Andrés Stagnaro  
(coordinadores)

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

Correctora de estilo: Lic. Alicia Lorenzo

Diseño: D.C.V. Celeste Marzetti y D.C.V. Federico Banzato

Tapa: D.G. P. Daniela Nuesch

Editora por Prosecretaría de Gestión Editorial y Difusión: Natalia Corbellini

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2017 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1540-5

Estudios/Investigaciones, 62

---

**Cita sugerida:** Caruso, L. y Stagnaro, A. (Coords.). (2017). Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 62). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/93>

---



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

**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 Ramírez

**Secretario de Posgrado**

Dr. Fabio Espósito

**Secretaria de Investigación**

Prof. Laura Lenci

**Secretario de Extensión Universitaria**

Mg. Jerónimo Pinedo

**Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión**

Dr. Guillermo Banzato



# Índice

## Introducción

<u>Por una historia regional de la OIT</u> <u>Laura Caruso y Andrés Stagnaro.....</u>	<u>13</u>
--	-----------

## Primera Parte: Trabajo forzado, indígena, femenino: la creación de campos laborales

<u>La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)</u> <u>Rossana Barragán Romano .....</u>	<u>25</u>
--	-----------

<u>Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT y el Brasil en diálogo y conflicto, 1930-1990</u> <u>Norberto O. Ferreras .....</u>	<u>65</u>
--	-----------

<u>“Igual salario por igual trabajo”: La Organización Internacional del Trabajo y el Estado argentino frente al trabajo femenino (1919-1960)</u> <u>Graciela Queirolo.....</u>	<u>87</u>
---	-----------

## Segunda parte: Funcionarios, redes, proyectos e ideas

<u>La delegación argentina en Washington (1919): Entre el prestigio internacional y la acción local</u> <u>Andrés Stagnaro .....</u>	<u>109</u>
---	------------

<u>Legislando en aguas profundas. La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra</u>	
<u>Laura Caruso.....</u>	<u>135</u>
<u>Colaboraciones transatlánticas de la OIT. Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano (1928-1946)</u>	
<u>Patricio Herrera González.....</u>	<u>165</u>
<u>El Boletín Informativo de Leyes de Trabajo: Circulación de ideas y actores latino-americanos sobre políticas sociales (1942-1951)</u>	
<u>Karina Ramacciotti .....</u>	<u>185</u>
<u>Educar en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970</u>	
<u>Gabriela Scodeller.....</u>	<u>213</u>
<u>Los autores.....</u>	<u>255</u>

## Agradecimientos

Queremos agradecer en primer lugar a los participantes del taller que dio origen a este libro, Rossana Barragán, Victoria Basualdo, Norberto Ferreras, Patricio Herrera González, Graciela Queirolo, Karina Ramacciotti, Gabriela Scodeller y Luciana Zorzoli, por la predisposición y la capacidad para construir una jornada intensa de debates e intercambios. Un agradecimiento especial a las autoridades de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, en particular al decano Aníbal Viguera y al vicedecano Mauricio Chama, por haber puesto a nuestra disposición los recursos sin los cuales el taller no hubiese sido posible. A las autoridades del IDAES-UNSAM y del IdIHCS-UNLP, por el apoyo material y académico a la actividad.



# INTRODUCCIÓN

---



# Por una historia regional de la OIT

*Laura Caruso y Andrés Stagnaro*

El fin de la Primera Guerra Mundial dio lugar a la conformación de un organismo de carácter internacional dedicado a la promoción de la legislación laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como parte de los intentos para constituir una paz duradera basada en la justicia social (OIT, 1929). Durante el transcurso del siglo XX se produjo su desarrollo exponencial hacia distintas áreas geográficas y diversas problemáticas vinculadas al trabajo. La OIT excedió así el espacio europeo con sus propuestas e iniciativas regulatorias, que apuntaron a encauzar y responder a la movilización obrera a través de la internacionalización de los principios de legislación laboral y de otras formas de intervención. Este proceso tenía amplios y ricos antecedentes en el espacio latinoamericano en materia de cooperación, participación de expertos, instituciones y saberes en el ámbito del derecho y la política laboral en general.

En vísperas del centenario de la creación de la OIT, dicha institución plantea las iniciativas para potenciar su identidad, impronta e historia, y celebrarse. Según se afirma en su página oficial, son siete las iniciativas en tal sentido: la justicia social; la configuración de un futuro que sirva para toda la humanidad –esto es, una globalidad equitativa–; el futuro del trabajo; poner fin a la pobreza; revisar el lugar de la mujer en el mundo del trabajo; la iniciativa verde (herramientas para gestionar una transición justa a un futuro sustentable); y, por último, el fortalecimiento del consenso tripartito fundante de dicho organismo, en la autorreflexión de sus normas y su pertinencia. Así enumerados –salvo algunas cuestiones vinculadas al daño ambiental y a la participación femenina– tales enunciados fueron listados de la misma forma

ya en su momento inicial, en 1919. La vigencia de los problemas sociales y políticos que enmarcaron el surgimiento de la OIT da cuenta de la persistencia de tales problemas a escala mundial, al tiempo que alerta sobre la necesidad de historizar la existencia, las políticas, los procesos y dinámicas del ente ginebrino a fin de explicar las respuestas ante tales persistencias, y los conflictos en torno a ellas. En especial, el lugar que ha tenido América Latina en la configuración propiciada por la OIT se torna vital a la hora de pensar iniciativas y limitaciones del organismo internacional, pero sobre todo al momento de reflexionar sobre las situaciones sociales diversas de nuestro continente, los procesos, personas y desarrollos que vincularon a la OIT con este, y su mosaico de realidades nacionales y locales. Con este ejercicio, por un lado, se busca poner en tensión las escalas de análisis que entran en juego a la hora de indagar el vínculo OIT-América Latina, y su carácter local, nacional, regional y global. Por otro, es la intención de este trabajo recuperar la dimensión conflictiva de esa arena de disputa que en distintos niveles y espacios constituyó la OIT, tanto para gobiernos y empresarios como para las organizaciones obreras. Por último, pero a la cabeza de esta reflexión, apostamos a visibilizar la participación activa, no lineal ni homogénea, de los actores de la región en la constitución de dicho vínculo y en la propia historia de la OIT.

En la última década la historiografía vinculada a las organizaciones internacionales como la OIT ha presentado un creciente interés cuali y cuantitativo (Iriye, 2002; Maul, 2012; McPherson & Wehrli, 2015). Aunque tímido y reciente, este impulso se traduce en congresos, ponencias, simposios y artículos que muestran, de manera fragmentaria, la necesidad de desentrañar la dimensión transnacional de la regulación del trabajo y su anclaje en América Latina. Al descentrar la mirada de los Estados nación, tales abordajes redimensionan la relevancia de nuevos actores y procesos, que surgen de la intersección de los aspectos internacional y local. Diversas líneas de investigación confluyen en pensar la vinculación e impacto de las instituciones internacionales y los procesos locales, sus actores y dinámicas. Aun así, es llamativa la ausencia hasta hoy de un análisis crítico de la OIT vista desde y por América Latina. Dicho organismo, surgido en la inmediata primera posguerra, no había sido objeto privilegiado del interés de los historiadores de la región, incluso siendo la institución que materializaba la búsqueda de conocimiento de las múltiples realidades y experiencias del trabajo alrededor

del mundo, para autoconstruirse como una realidad supranacional que las abarcara, conociera y regulara.

En la perspectiva abierta por otros investigadores y plasmada en el libro que hace ya tres años compilaron Herrera y Herrera González (2013), que consideramos como única posibilidad real de generar este tipo de conocimiento de manera fraternal, colectiva y colaborativa, hemos desplegado desde el año 2015 una serie de iniciativas en ese sentido. Así se materializaron talleres interdisciplinarios, mesas en congresos internacionales –como por ejemplo LASA y CLADHE V en 2016–, y la formalización de una red de investigadores/as vinculados/as a la historia de la OIT en y con América Latina.

Como un primer resultado de tal iniciativa, esta publicación reúne un conjunto de investigaciones, producto del trabajo conjunto desplegado en el marco del taller realizado en septiembre de 2015 en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, auspiciado por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Se trata de reelaboraciones de las ponencias presentadas en dicha oportunidad sobre la base de los comentarios e intercambios entre los participantes, comentaristas y coordinadores. Tales producciones miran de forma renovada la participación de América Latina en la constitución de políticas de intervención en el mundo obrero y su legislación, la formación de profesionales y el intercambio de saberes a lo largo de todo el siglo pasado y en lo que va del actual. A la vez, apuntan a construir nuevo conocimiento en torno a las complejas y múltiples formas de vinculación entre la OIT como organismo de alcance virtualmente mundial para la regulación de las relaciones de trabajo, y las acciones, debates y proyectos estatales y políticos en materia de regulación laboral en la región. Tal conocimiento de las diversas dimensiones que vincularon a la OIT con América Latina y sus realidades polifónicas, nacionales y locales, permite a su vez –como mencionamos y queremos destacar– dotar de visibilidad al propio lugar de América Latina en el concierto internacional regulatorio. Esta perspectiva, ausente en la producción y el debate historiográfico actual sobre estos temas, podría aportar incluso a la revisión de la propia historia institucional de la OIT; en este sentido, existen ya diversas investigaciones contemporáneas que marcan un camino próspero a seguir.

Con énfasis tanto en las políticas y agencias laborales, los debates y proyectos de legislación, la interacción entre instituciones locales e internacionales del trabajo y el desarrollo del derecho del trabajo, como también en los actores participantes de y en la OIT –delegados tripartitos, expertos, entre otros–, los trabajos que dan origen a la presente publicación, muy diversos en sus geografías, temas y abordajes, componen una trama común de intereses, itinerarios científicos, colaboraciones e interrogantes.

El conjunto de textos aquí compilados abre una red de colaboración e intercambio de ideas, temas y recursos que permite plantear, de manera esperanzadora, una agenda común de problemas e interrogantes que, sin desalojar la importancia de los estudios de caso y las especificidades, apunte sus esfuerzos a la construcción de una historia regional de la regulación del trabajo en general, y del vínculo de nuestra región con la OIT en particular. Con la construcción de conocimiento histórico sobre este tema como horizonte, nuestro objetivo inmediato fue poner en diálogo producciones individuales que, en concierto, produjeran un salto cualitativo en los interrogantes, las escalas, los recursos y documentos, las perspectivas con las que se aborda la historia de la OIT y la dimensión transnacional de la regulación del trabajo en los países latinoamericanos.

Así, uno de los tantos posibles balances de este trabajo colectivo permite esbozar una nueva agenda de problemas sobre la temática y sus derivas. En principio, se hace patente la necesidad de una mirada global o transnacional que supere el nacionalismo historiográfico, sin por ello ser globalizante; es decir, sin que anule especificidades y procesos locales. El impulso de investigaciones ancladas en lo local permitiría iluminar las múltiples vinculaciones, redes, actores y procesos recíprocos entre lo local, lo regional, nacional y global.

Cabe una breve y positiva reflexión en cuanto al archivo. Sobre la base de nuestra propia labor, es de gran interés destacar la diversidad y originalidad de fuentes y archivos con los que podemos trabajar. Estos posibilitan diversas preguntas y perspectivas: informes de corresponsales y expertos nacionales o internacionales, cartas y correspondencia variada entre delegados sectoriales, leyes y debates parlamentarios, periódicos y revistas especializadas, publicaciones estatales de dependencias ocupadas por los problemas del trabajo, periódicos gremiales, memorias, etc. La lista es extensísima.

Por otro lado, estas nuevas líneas de investigación permiten consolidar una nueva periodización posible del vínculo de la OIT con América Latina,

que ubica a grandes rasgos un corte y cambio sustancial en la gira que el por entonces director general del organismo, Albert Thomas, realizó por la región en 1925, y otro en la segunda posguerra, al mismo tiempo que la institución se reorganiza sobre la base de la Declaración de Filadelfia, y el inicio de la Guerra Fría. Seguramente los años 70 podrían ser otro momento diferencial posible, con la asunción de nuevas demandas vinculadas a las violaciones a los derechos humanos, por ejemplo. Si bien para afianzar esta lectura y consolidar esta periodización se requieren muchos, nuevos y sólidos trabajos, habilitar el interrogante para una nueva forma de periodizar este vínculo es en sí interesante. Permite escapar a los formalismos institucionales, que han ubicado los cortes o períodos no a partir de las experiencias y procesos propios, sino en función de procesos políticos más generales. Una línea interesante a seguir es indagar en los cambios de directores del organismo ginebrino y qué viraje produjeron estos en la política e intervención respecto de América Latina. También quedan por estudiar procesos de vinculación específica, asesorías, delegaciones, instalación de oficinas y presencias diversas en la región que derivaron en procesos políticos y acciones locales y regionales, como los vínculos con las experiencias sindicales supranacionales.

En este sentido, somos conscientes de la enorme necesidad que existe en nuestras historiografías nacionales de conocer, para cada período y en profundidad, los mecanismos, lógicas institucionales y transformaciones estructurales (organigrama) de la OIT, las dependencias vinculadas a América Latina, y las formas de presencia en nuestra región (oficinas, corresponsales, conferencias, etc.). Más conocidos que el resto, los expertos o técnicos y los delegados gubernamentales a las Conferencias Internacionales del Trabajo aún ameritan análisis extensos en diversas latitudes sobre los procesos de selección, el grado de autonomía, sus iniciativas, posiciones, vínculos con la OIT y sus respectivos gobiernos, con los delegados de los gremios y centros patronales. Precisamente estos últimos actores son quizá los más descuidados hasta hoy por la historiografía.

A la vez, los trabajos presentados en este libro invitan de manera sugerente a repensar la conformación de campos específicos de regulación del trabajo (femenino, marítimo, indígena, forzado/esclavo) en clave transnacional, como también a indagar los diversos argumentos y conflictos que los conformaron como tales, sus tensiones con el ideal universal de la regulación del trabajo que

impulsa la OIT desde sus inicios. El concepto presentado aquí por Rossana Barragán de “geografía diferencial de derechos” amerita una exploración en avance que, sin descuidar la voluntad de universalización de la OIT, permita repensar los vínculos con las temporalidades y particularidades locales.

Sin ser un listado exhaustivo ni completo (ni pretende serlo), todavía quedan por explorar –aunque existen algunos trabajos bien encaminados sobre el tema– los espacios regulatorios paralelos, en competencia o colaboración, a las directivas de la OIT: las Conferencias Interamericanas, las Panamericanas, la construcción de una agenda propia latinoamericana, sus sentidos y sus políticas, los actores locales que las construyeron; cuánto podría aportar a nuestro conocimiento un mapeo que historizara la presencia de la OIT en el continente, las oficinas administrativas regionales, subregionales, conferencias, programas y reuniones, visitas y delegaciones, que construyeron y construyen tradiciones, institucionalizan prácticas en la OIT y en el continente.

Los desafíos de tal programa de investigación solo pueden ser encarados y superados por un extenso trabajo colaborativo, por sobre fronteras político-geográficas y disciplinares, y con la promoción de un diálogo fecundo entre programas e investigadores/as del globo interesados en construir esta historia.

## El libro

El primer apartado de esta compilación, titulado “Trabajo forzado, indígena, femenino: la creación de campos laborales”, cuenta con tres trabajos que, en sus diferentes áreas (Bolivia, Brasil, Argentina), temáticas y temporalidades, indagan los problemas vinculados a la constitución de campos particulares de regulación y acción estatal, los debates y definiciones en juego, así como los actores y proyectos en danza. Aquí, Rossana Barragán (IISG), en su escrito *La geografía diferencial de los derechos: entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes*, a partir de preguntarse hasta qué punto la población originaria estuvo o no incluida en los términos y conceptos de trabajadores y obreros, indaga la política y los debates de la OIT sobre el trabajo indígena en coordinación y diálogo con las realidades de Perú y Bolivia, pero también en un contexto más amplio vinculado a los países de historia colonial reciente, en la primera mitad del siglo XX, y pone en cuestión el propio discurso del organismo ginebrino de corte universalista y su tensión con los particularismos enunciados y articulados con relaciones de poder y desigualdad.

Por su parte, en el capítulo titulado *Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT, el Brasil y la Argentina en diálogo y conflicto*, Norberto Ferreras explora las definiciones de trabajo esclavo y trabajo forzado tal como las estableciera la propia OIT en 1930, en diálogo con otros organismos internacionales para comprender los vínculos entablados entre los países latinoamericanos con la OIT, la forma en que el trabajo forzado/esclavo apareció en las Conferencias Internacionales y las posiciones de los países de nuestra región, como también para iluminar cómo este proceso se relacionó con los debates existentes en torno a esas categorías (trabajo forzado – trabajo esclavo contemporáneo) en el Brasil.

Concluye esta primera parte el trabajo de Graciela Queirolo “*Igual salario por igual trabajo*”: *la Organización Internacional del Trabajo y el Estado argentino frente al trabajo femenino*, en el cual analiza cómo la participación masiva de las mujeres en el mercado laboral urbano y la desigual retribución salarial entre mujeres y varones ante tareas similares, fueron objeto de debate en las Conferencias Internacionales del Trabajo y de qué manera particular fue incorporado este problema al debate más general sobre la regulación del trabajo femenino. Así, la autora analiza las posiciones que el Estado argentino tomó a partir de las propuestas y recomendaciones de los organismos internacionales a través de la legislación, como también los debates que la originaron.

Bajo el título “Funcionarios, redes, proyectos e ideas” se agrupa un conjunto de cinco trabajos que dan cuerpo a la segunda parte del libro. Abren el juego dos textos que proponen la reflexión histórica sobre los orígenes y fundamentos de la constitución de dos campos: el del derecho laboral y el del trabajo marítimo como espacio de intervención estatal multidimensional. El trabajo de Andrés Stagnaro, titulado *La delegación argentina en Washington: entre el prestigio internacional y la acción local*, examina en extenso la participación argentina en la primera Conferencia Internacional realizada en Washington en 1919, y el rol que esta tuvo en el afianzamiento de redes de intercambio académico-político, utilizadas por los delegados técnicos argentinos como apoyo en los debates y pujas sostenidos en Argentina en la conformación de un campo académico intelectual local dedicado al derecho laboral. Laura Caruso, por su parte, en el capítulo que lleva por título “*Legislando en aguas profundas*”. *La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra*, analiza la constitución del trabajo marítimo como

un campo específico y diferenciado de regulación del trabajo dentro de la propia OIT, que dio lugar a conferencias especiales como una novedad institucional y política en los años de su formación y desarrollo. También se ocupa de indagar la manera en que la participación en el nuevo organismo internacional fue puesta en juego por los actores locales en sus debates, demandas e iniciativas tanto del sindicato marítimo como de diversos poderes estatales.

Un tercer trabajo titulado *Colaboraciones transatlánticas de la OIT: Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano (1928-1946)*, realizado por Patricio Herrera González, muestra el interés temprano e intenso de la OIT por vincularse con expertos e intelectuales y dirigentes sindicales latinoamericanos. Así lo evidencia la relación entablada entre Poblete y Lombardo Toledano –un ejemplo de muchas otras, al decir del autor–, la cual brinda una interpretación novedosa y cabal de la forma en que se construyó institucionalidad laboral en América Latina.

Más adelante en este apartado, en su trabajo *El Boletín Informativo de Leyes de Trabajo: circulación de ideas y actores latinoamericanos sobre políticas sociales (1942-1951)*, Karina Ramacchiotti se centra en el análisis de esta publicación científica como forma de visibilizar la circulación de ideas, debates, colaboraciones y construcción polifónica de las políticas sociales en los diferentes países de la región. Allí se expone cómo los temas y los actores de las políticas sociales, tanto de países vecinos y de la propia OIT, se constituyeron en referencia local y fueron así utilizados como insumo legitimador en el concierto mundial de discusión sobre tales políticas en el período de la segunda posguerra.

Por último, como cierre de este segundo grupo de trabajo, el estudio de Gabriela Scodeller titulado *Educación en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970*, ilumina un tema muy poco conocido y estudiado: las estrategias educativas desplegadas por la OIT en materia de promoción de derechos laborales en América Latina. Se enfoca en el Programa de Educación Obrera, dependiente de la División de Educación Obrera y destinado a los países en vías de desarrollo. Más allá de las formas institucionales de dicho programa, la autora profundiza en los contenidos, y se interroga acerca de los sentidos y concepciones sobre trabajo, trabajador y sindicato, el rol que estos debían cumplir en la sociedad; asimismo, presta especial atención al tipo de contenidos que

circularon, los esfuerzos metodológicos esbozados para divulgarlos y el modo en que fueron reapropiados por las distintas corrientes sindicales en la región.

## Bibliografía

- Herrera León, F. y Herrera González, P. (Comps.). (2013). *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*. México: UMSNH-UM-UFF.
- Iriye, A. (2006). *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Maul, D. (2012). *Human rights, development and decolonization: The International Labour Organization, 1940-70*. New York: Palgrave Macmillan.
- McPherson, A. & Wehrli, Y. (Eds.) (2015). *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1928-29). *Legislación Social de América Latina*, Vol. I y II. Ginebra: OIT.



# PRIMERA PARTE

---

Trabajo forzado, indígena, femenino:  
La creación de campos laborales



# La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)

*Rossana Barragán Romano*

*¿Qué es en suma un indígena? Estoy seguro, de no exagerar si digo que la palabra indígena evoca en el espíritu de un europeo normal la imagen de un ser humano de color oscuro, desnudo o casi desnudo o muy mal vestido... en suma, un salvaje sin civilización y sin desarrollo intelectual... La idea de inferioridad es la base más firme de la existencia del trabajo forzoso bajo todas sus formas.*

Intervención de Hadmi Salim de los Países Bajos en la discusión sobre Trabajo Forzado. Sociedad de las Naciones (1929, p. 4).

Esta cita corresponde a la desafiante intervención de Hadmi Salim<sup>1</sup>, un notable intelectual que fue “consejero técnico” de la Asociación Social Demócrata de Sindicatos (NVV), obreros de los Países Bajos. No deja de ser paradójico y revelador que, perteneciente a una familia muy acomodada pero de un territorio (futura Indonesia) que estaba aún bajo la dependencia de Holanda tuviera ese rol, del lado de los grupos obreros cuando se discutió el trabajo forzado en 1929. Salim, que conocía bien la situación de donde venía, señaló en la Conferencia de 1929 que el trabajo forzado se asociaba con las poblaciones indígenas –“indigènes” en francés y “natives” en inglés–, que se encontraban todavía, en pleno siglo XX, bajo dominio colonial.

---

<sup>1</sup> Su nombre era en realidad Hadji Agus Salim (1884-1954). Fue uno de los más importantes líderes religiosos y nacionalistas de los años 20, que abrió el camino para la independencia de Indonesia. Era un hombre de una familia acomodada y con educación.

En América Latina, la situación colonial estaba lejana. En gran parte de los países las independencias políticas se habían dado en la primera mitad del siglo XIX. La población indígena originaria continuaba siendo, sin embargo, una realidad imponente e importante. En los países andinos de Perú, Ecuador y Bolivia, los indígenas podían representar entre el 60 y hasta el 90% de su población; vivían relativamente autónomos en comunidades, pero cuando lo hacían en haciendas se encontraban sujetos a relaciones laborales descritas bajo diversos grados de servidumbre. Otra parte importante de la población trabajaba en pequeños talleres artesanales sin estar sujeta a empresas formales y a relaciones salariales, fundamentalmente en pequeños pueblos y ciudades. En consecuencia, las industrias mineras y empresas agrícolas de exportación que existían en los tres países significaban importantes ingresos para sus estados, pero no aglutinaban necesariamente cantidades muy grandes de trabajadores. Atentos a esta particular conformación demográfica, económica y político-social, cabe preguntar si los cambios que se fueron introduciendo en la primera mitad del siglo XX –particularmente los que tuvieron que ver con la regulación y legislación de los derechos sociales y laborales– incluyeron o no a los indígenas y a esa diversa gama de trabajadores a la que acabamos de hacer referencia.

Esto supone, por tanto, cuestionar el alcance del término *trabajador*. ¿Fue un concepto amplio, abarcador e inclusivo de lo indígena, o estamos más bien ante la disociación entre trabajadores, por un lado, e indígenas, por otro lado? Esta cuestión fue señalada por Paul Drinot para el caso del Perú y se encuentra hasta hoy en Bolivia.<sup>2</sup> Corresponde ahora extender la pregunta al amplio espacio de la OIT sobre el que legislaba y buscaba influir, porque existían indígenas en África y Asia, pero también en América. En el transcurso de la investigación, constatamos rápidamente que se tuvo, desde la propia OIT, una legislación diferencial, razón por la cual hablamos de *la geografía diferencial de los derechos*. No podía ser de otra manera si tomamos en cuenta que en 1929, gran parte de África, Asia y Medio Oriente integraba las posesiones de Gran Bretaña, Francia, Holanda, Italia, Bélgica, Portugal y España, principalmente.

El análisis de la OIT como institución internacional e instancia transnacional ha sido importante en las últimas décadas, al igual que el de los pueblos

---

<sup>2</sup> Cf. Drinot (2016): En Bolivia, el “trabajador” por antonomasia es el obrero fabril, el asalariado y proletario minero. Además, históricamente se tuvo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas que, aunque se encontraban juntos, estaban también diferenciados.

indígenas. Aunque los trabajadores de afuera de los países europeos no han ocupado un rol central en las historias globales de la OIT, tampoco han estado ausentes. Se ha mencionado la existencia de “derechos menores para los trabajadores coloniales indígenas” (*lower rights for indigenous colonial workers*, cf. Rodgers, Swepston y Van Daele, 2009, p. 41-42) y también la presencia de “circunstancias especiales” del “trabajo no metropolitano”, entre las que se encontraban las condiciones del trabajo indígena (Zimmermann, 2010, p. 233 y 242). El libro de Luis Rodríguez Piñero (2005), el más completo sobre los indígenas entre 1919 y 1989, aunque se centra fundamentalmente en los años 40 y 50, aborda también, en el período más temprano de la OIT, la problemática del trabajo indígena en asociación con el colonialismo. El artículo de Norberto Ferreras (2012) que analizó a la OIT en relación con los pueblos indígenas y tribales de América Latina, se centró en el Convenio 107 de 1957 y el Convenio 169 de 1989. La bibliografía sobre los pueblos indígenas es, en todo caso, abrumadora en las últimas décadas.

Aquí nos interesa profundizar la relación entre trabajo e indígenas antes de 1950, y partimos de las conclusiones de Zimmermann acerca de que la OIT se construyó en la estructura colonial imperial que imperaba en la época y que ocho países tuvieron una particular importancia en el cuerpo de decisiones (2010, p. 247-248). El análisis que realizamos fundamentalmente sobre la base de la producción de la OIT sobre trabajo forzado e indígenas nos ha permitido realizar varias constataciones. Primero, que contrariamente al imaginario de la OIT como un organismo internacional que producía normas internacionales universales y estandarizadas, ella produjo también, como señalamos, una legislación diferencial para amplios territorios y poblaciones. Los llamados indígenas/nativos recibieron un trato particularizado y fueron excluidos en general de los “derechos” de los trabajadores, de tal manera que la universalidad no fue la regla. Pero además, los indígenas de los que se hablaba en la OIT hasta los años 40 se situaban fundamentalmente en África, es decir, en territorios coloniales. En la primera parte del artículo, entonces, se analiza a la OIT como una organización internacional que nació en nombre de la paz y en contra de las injusticias para instituir una legislación internacional laboral (OIT *Statuts e Règlements*, 1921, p. 4), pero que fue estableciendo amplias excepciones, lo que produjo esa geografía diferencial de trabajadores y derechos. Esta situación se debe atribuir en gran parte a que

sus principales integrantes y decisores eran, a su vez, gobiernos que tenían colonias y/o territorios bajo su dependencia y tuición.

Mientras la OIT legislaba sobre el trabajo forzado de los indígenas en general, principalmente en África, la población indígena de América era el centro de reflexión de algunos de sus intelectuales. La segunda parte del trabajo aborda, de manera general, cómo algunos de ellos pensaron el “problema del indio”. A partir de este origen, nos interesa resaltar cómo el tema fue posicionado en términos económicos y sociales, lo que para la época y en el propio contexto de la OIT parecería ser un planteamiento de vanguardia, aunque, como lo veremos, relativo. En todo caso, no se consideraba que “el problema indio” pudiera atribuirse a las características naturales de las razas y de la raza indígena: se trataba más bien de la ausencia de oportunidades. Para uno de los representantes de la OIT en América Latina en ese entonces, el mundo de los trabajadores incluía a los indígenas. Pero en sucesivas reuniones y en diálogo con la producción y el accionar de la OIT, se fue construyendo al indígena como un grupo específico que implicó una doble disociación: con los indígenas de otros continentes y con los trabajadores en el sentido más clásico. Las propias publicaciones sobre la situación de la población indígena en el continente americano auspiciadas por la OIT en 1946 y 1949, son una clara expresión.<sup>3</sup> En toda esta construcción, el indigenismo latinoamericano fue importante y logró incluso influenciar las políticas y los programas que serían implementados por la OIT, como lo mostró Rodríguez Piñero (2005).

La tercera parte del trabajo se centra en el caso de Bolivia, que recibió una comisión internacional en la que participaron representantes de la OIT, cuyo informe revela claramente la escisión entre los obreros mineros por un lado (de origen indígena), y los indígenas del área rural por el otro. Analizamos cómo la mirada hacia los trabajadores privilegió a los primeros. El mundo rural indígena de comunidades y de haciendas quedó en gran parte marginado de este reporte, aunque la dinámica de lucha por sus tierras y en contra de los latifundios originó importantes reuniones indígenas con participación del Estado. Los trabajadores mineros y los indígenas rurales tomarían aún mayor visibilidad con la revolución del Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952. A partir de entonces, los indígenas serían denominados campesinos, un cambio que se enmarcaba en el largo recorrido de análisis de la situación indígena como una

---

<sup>3</sup> Para referencias más extensas a este tema remitirse a Garcés 1946 y 1949.

problemática fundamentalmente económica y social. En concomitancia con ese análisis de la población indígena, se fue gestando y diseñando un programa de intervención global –el Programa Indigenista Andino– que se analiza en la última parte del trabajo con particular atención sobre el caso boliviano.

En todo esto se dibujan conexiones y desconexiones, pero también una historia transnacional que permite un análisis de la imbricación entre lo local, lo nacional y lo global (French, 2011, p. 6) en la que la OIT tuvo un rol fundamental (Van Daele *et al.*, 2010; Herrera y Herrera, 2013), pero también unas historias conectadas en el sentido propuesto por Werner y Zimmermann (2006, p. 35-36),<sup>4</sup> ya que no se trata solamente de influencia o simple recepción de unos países en relación con otros, sino de influencias recíprocas que fueron constituyendo los Estados y las políticas nacionales, pero también las internacionales. La inclusión/exclusión de los indígenas en el concepto de trabajador fue por tanto una tensión no solo presente en países como Bolivia, sino una tensión universalismo/particularismo ligada a la historia colonial europea –vigente aún en la primera mitad del siglo XX– y a la historia del pasado colonial americano.

## Indígenas y trabajo forzado en los países coloniales

Hoy por hoy es difícil imaginar que los musulmanes o israelitas de Argelia fueran denominados indígenas en el siglo XIX y parte del siglo XX, como lo muestra claramente Weil (2003). Esta situación solo puede entenderse si se considera que el término indígena o *indigène* en francés (traducido como nativo en inglés) fue utilizado para denominar a la población local en oposición al término *europeo*. Pero además, la población considerada indígena tenía, bajo esta denominación, un estatus particular: eran sujetos franceses sin la totalidad de los derechos civiles y políticos (Weil, 2003, p. 1), situación que estuvo en vigor hasta 1946 (Manceron, 2003, p. 169). De manera más precisa, el *senatus consulte* del 14 de julio de 1865 estableció al indígena musulmán y al indígena israelita, ambos franceses pero no ciudadanos, ya que para ello debían cumplir una serie de requisitos.<sup>5</sup> Junto a esta circunstancia

---

<sup>4</sup> Para el énfasis está entonces en las interconexiones, relaciones e intersecciones o *histoire croisée* (2006, p. 37-39).

<sup>5</sup> Habría sido el Segundo Imperio, el de Napoleón III, el que introdujo la diferenciación. Sobre la presencia de indígenas israelitas, ver Napoleón III (1865). También Weil (2003).

en relación con la ciudadanía, existía un cuerpo especial de leyes, un conjunto de disposiciones que se fueron acumulando, conocido bajo el nombre de *Code de l'Indigénat*.<sup>6</sup>

Estamos, por tanto, y de manera clara, frente a una población que recibía normas distintas a las que imperaban en la metrópoli. Esta situación no solo estuvo presente en las colonias francesas del norte de África, sino que estuvo vigente en la propia organización de la OIT y en las medidas que tomó.

En este acápite nos interesa analizar cómo una organización internacional que debía producir normas estandarizadas y universales generó distintos tipos de trabajadores y diferentes derechos. A partir de la constatación del poder que tenían los países industriales en la organización, nos interesa examinar la legislación destinada a los indígenas y mostrar cómo se prolongó en las normas de la OIT hasta los años 50.

Señalemos, en primer lugar, que los países de “importancia industrial” tuvieron en la OIT mucha mayor representación y poder. Su Consejo de Administración estaba formado por 12 integrantes (seis representaban a los patrones y seis a los empleados y obreros), de los cuales ocho debían ser de los países de “considerable importancia industrial”. Una conformación parecida se encontraba en su Cuerpo de Gobierno (*Governing Body*) constituido por 24 miembros, 12 que representaban a los gobiernos, de los cuales ocho debían ser nombrados por los países industriales; seis representaban a los patrones y seis a los obreros (Art. 393, OIT, 1921, p. 6). De ahí que las principales normas producidas expresaran fundamentalmente la situación de los países industriales europeos; pero, además, que muchas de ellas –como las horas de trabajo, trabajo nocturno de las mujeres o salarios mínimos– no se destinaron a la población de las colonias u otros territorios dependientes (Rodgers, Lee, Swepston & Van Daele, 2009, p. 42). Esto permite entender la intervención, en 1922, de un representante de la India que señaló la desigualdad existente entre la representación de los gobiernos no europeos y europeos de tal manera que gran parte de las propuestas se hacían para el beneficio de los segundos (Zimmermann, 2010, p. 243).

Pero además de estas relaciones de poder en el propio seno de la organización, la OIT reconocía que las diferencias “de clima, costumbres y oportunidades económicas y de tradición industrial” (OIT, 1921, p. 16-17) hacían

---

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Aumont-Thieville (1906).

difícil la “uniformidad” y la aplicación inmediata de las normas que dictaba en algunos territorios habitados por pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno, deberá [entonces] aplicarse el principio de que el bienestar y el desarrollo de esos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización. (Art. 22 de la Sociedad de las Naciones, OIT, 1921, p. 41).

El mejor “método” para cumplir esa “misión sagrada de civilización” fue situar a esos pueblos bajo el tutelaje de las naciones avanzadas que consistía en 1919:<sup>7</sup>

en confiar la tutela de esos pueblos a las naciones adelantadas que, gracias a sus recursos, a su experiencia o a su posición geográfica, son las más indicadas para asumir esa responsabilidad, (...) dicha tutela debería ser ejercida por esas naciones en calidad de mandatarios y en nombre de la Liga (1921, p. 41).

El trabajo indígena o el trabajo nativo tenía como marco esta noción de tutela, el concepto de *trusteeship* o administración concedida de los territorios y pueblos no europeos a los europeos, como lo señaló Luis Rodríguez Piñero (2005, p. 18). De hecho, parte de los territorios coloniales de las potencias vencidas fueron distribuidos en administración particular a los países aliados, bajo el sistema conocido como de mandato. El carácter del mandato difería según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y otras circunstancias. Se establecieron así diferentes tipos de “Mandatos” o situaciones jurídicas: desde las comunidades del antiguo territorio y del Imperio Otomán, consideradas capaces de vivir independientemente, hasta los territorios de África central en que los países tutelares debían ejercer plena jurisdicción. El sistema, instaurado por el “Consejo de los 10” (*Council of ten*) –liderados fundamentalmente por Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Italia y Japón– estableció territorios

---

<sup>7</sup> “The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility”. Art. 22 de la Sociedad de las Naciones (OIT, 1921, p. 41).

tutelados o mandatos A, B y C.<sup>8</sup> Esta situación estuvo vigente aún en 1945, cuando la Carta de Naciones Unidas se refirió a estas circunstancias especiales bajo los términos de “Territorios No Autónomos” (Cap. XI) o “Régimen Internacional de Administración Fiduciaria” (Artículos 75-85 del Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas de 1945).

En este contexto se entiende que la OIT fuera un organismo que introdujo no solo una normativa estandarizada y “universal”, sino también diferencial y particular. Desde esta perspectiva, el quinquenio entre 1925 y 1930 fue clave porque después de la conformación de comités especiales se fueron promulgando medidas fundamentales: el llamado Código de Trabajo Indígena (Native Labour Code)<sup>9</sup>, que consistía esencialmente en una serie de medidas (y no un libro específico), la Convención N.º 29 sobre el Trabajo Forzado y, en estrecha relación con este, las medidas sobre el Reclutamiento de los indígenas.

En 1926 se conformó un Comité de Expertos sobre Trabajo Nativo (Native Labour) o *indigène*,<sup>10</sup> integrado en gran parte por autoridades de los estados coloniales (Zimmermann, 2010, p. 237; Rodríguez Piñero, 2005, p. 42) y se publicaron informes de las condiciones del trabajo indígena y colonial (ILO, *Native and Colonial Labour in 1926*, 1927). Es particularmente importante señalar que el trabajo indígena era sinónimo del trabajo en territorios coloniales. Aquí, el trato diferencial que existía en la aplicación de las normas de la OIT se planteó desde el inicio porque el Art. 421 del Tratado de

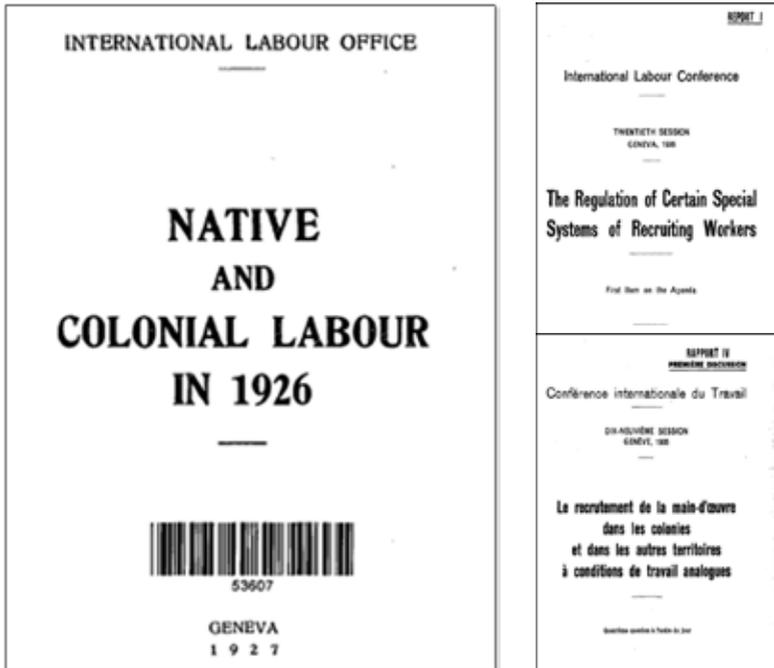
---

<sup>8</sup> Bajo el mandato A estaban los territorios del Imperio Otomán que se consideraban preparados para la independencia, que fue lograda en 1949. Aquí se incluían Iraq y Palestina, asignados a Gran Bretaña, mientras que Siria y Líbano lo fueron a Francia. Los del Mandato B correspondían a las antiguas colonias alemanas, cuya población estaba “en tal estadio” que los Mandatarios debían ser responsables enteramente de su administración. En esta situación se encontraban Tanganyika (actualmente parte de Tanzania) asignada a Gran Bretaña, mientras que Camerún y Togo fueron asignadas a Francia, y Ruanda-Urundi a Bélgica. Finalmente, los del Mandato C correspondían a los países del sudoeste de África, Namibia, asignada a Sudáfrica, y las islas del Sud del Pacífico, cuya administración se justificaba por el bien de su “población indígena”. Estaban aquí principalmente Nueva Guinea, asignada a Australia y Samoa, otorgada a Nueva Zelanda, ambas bajo directa influencia de Gran Bretaña.

<sup>9</sup> Código del Trabajo Nativo que consistía en una serie de instrumentos para los “trabajadores indígenas” (*Indigenous Workers*) de los territorios coloniales (Rodgers *et al.*, 2009, p. 42).

<sup>10</sup> Un año antes se formó una comisión temporal de la Liga de las Naciones sobre Esclavitud y en 1926 se hablaba de una “carta de las condiciones del trabajo indígena” o “carta para algunas clases de trabajadores de color”.

Versalles obligaba a los miembros de la organización a aplicar a las colonias, protectorados y posesiones, las convenciones ratificadas; sin embargo, se especificaba que debía hacerse en la medida en que las condiciones locales lo permitían. Se afirmaba, entonces, que en estas tierras con “condiciones más primitivas”– era difícil aplicar sistemas modernos,<sup>11</sup> y que allí los problemas más urgentes eran la supresión de la esclavitud, el trabajo forzado, los contratos a largo plazo y la transición de una mentalidad servil al trabajo asalariado y a la producción independiente (Goudal, 1929, p. 647-48).



Imágenes: Portadas de los primeros documentos de la OIT

---

<sup>11</sup> Se decía que la supresión de la esclavitud era más importante y que había que superar formas serviles de organización del trabajo y una mentalidad esclavista para llegar finalmente al trabajo asalariado (“progress from a servile organisation and a slave mentality to ...wage-earning labour...”, ILO *Native and Colonial Labour*, (1927, p. 6-7). Ver también Goudal (1929, p. 648). Se hacía referencia, igualmente, al efecto desastroso que tenía aplicar un sistema moderno y dar lugar a discusiones sobre la velocidad de los cambios en función de la capacidad física y mental de los sujetos (“... justified by the physical and mental capacities of its subjects” (ILO 1927, p. 12).

De manera incluso más detallada, se identificó al trabajo forzado como el trabajo de los indígenas, y se lo definió como cualquier tipo de obligación (*contrainte*) aplicada a tres grandes rubros: los destinados para fines públicos de interés general y de interés del territorio en cuestión; los trabajos para fines públicos de carácter local y, finalmente, los trabajos para el interés de empleadores privados (Goudal, 1929, p. 649). A partir de esta diferenciación se buscó eliminar el trabajo para privados. Se llegó entonces a establecer las condiciones bajo las cuales el trabajo forzado era permitido: debía ser realizado por hombres adultos tomando en cuenta la urgencia de las obras y la imposibilidad de lograr mano de obra voluntaria (1929, p. 660). Estos criterios se convirtieron en el corazón de la Convención 29 del Trabajo Forzado de 1930. Se estableció que todos los miembros que ratificaran el convenio estaban obligados a suprimir lo antes posible el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y se lo permitiría de manera exclusiva para fines públicos (Art. 1). El trabajo forzado fue definido entonces como aquel exigido bajo “la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (Art. 2).<sup>12</sup>

El reclutamiento del trabajo indígena en vigencia fue también analizado porque se decía que el sistema existía debido a que no había hábito de buscar trabajo sin la intervención de estos reclutadores (ILO, 1935, p. 5) y porque no existía una clase de asalariados (*wage-earnings class* en 1935, p. 9).<sup>13</sup> El reclutamiento era en gran parte un eufemismo para sistemas de enganche de trabajo prácticamente forzado y masivo, definido en 1936 como: “todas las operaciones con objeto de conseguir para sí o proporcionar a un tercero, la mano de obra de personas que no ofrezcan espontáneamente servicios, ya

---

<sup>12</sup> Ver OIT, Convenio 29. Décimo Cuarta Reunión, Ginebra 1930. Varios de los artículos de la época pueden encontrarse también en el Código Laboral de la OIT de 1955, Vol.1. Si bien el trabajo forzoso u obligatorio debía suprimirse (Art. 1209), existía una serie de artículos que lo permitían durante períodos transitorios (mismo artículo) o cuando era de utilidad pública y no había otros recursos posibles. De hecho, la cantidad de artículos que se mencionan aún en 1955 es una expresión de la vigencia del trabajo forzado (Arts. 1217 y subsiguientes, hasta 1233; la mayoría de los años 30). Sobre esta categoría y su cruce con el trabajo esclavo en el caso del Brasil, ver el texto de Norberto Ferreras en esta compilación.

<sup>13</sup> En el Código recopilado de 1955 (OIT, 1957), gran parte de los artículos que hacían referencia al reclutamiento de los trabajadores se referían a los de los países dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña (cf. 1172-1173).

sea en el lugar del trabajo, en una oficina pública de emigración o de colocación...” (Art. 1246: 1173-1174; los artículos sobre este tema van del 1246 al 1268. En: OIT *Código Laboral de 1955*, Vol. 1).

La relación entre reclutamiento y nativos/indígenas era inmediata porque eran definidos como sistemas conocidos:

‘Native labour’, i.e. the labour of persons belonging to indigenous peoples inhabiting territories under the administration of non-indigenous races, irrespective of whether these territories are dependencies of Member States or are themselves Member States or other fully self-governing countries (ILO, 1936, p. 78).

Aunque se especifica que podía aplicarse a países con gobierno propio (*self-governing countries*), se trataba fundamentalmente de sistemas en vigencia para la gente de territorios que tenían de alguna manera una dependencia y tutelaje, con la particularidad, además, de que su población no tenía de hecho plena ciudadanía. La definición geográfica se aplicaba así a los territorios dependientes y a los territorios no metropolitanos (Rodríguez Piñero, 2005, p. 46-7, 49 y 51).

La OIT tuvo también, desde 1939, lo que denominó “Código Laboral” (ILO, 1941), que era la reunión de convenios y recomendaciones desde su fundación. Este código revela, nuevamente, la diferenciación entre países metropolitanos y no metropolitanos y la tensión entre universalismo y particularismo. Así, el Libro X estuvo destinado enteramente a los estándares de la política laboral colonial, que incluía el trabajo forzado y el reclutamiento de los trabajadores indígenas así como otros temas relacionados (ILO, 1941).

En el Código Laboral de la OIT de 1955 (OIT, 1957) –que al igual que el anterior consistía en la recopilación de los convenios y recomendaciones desde 1919– continuaron las disposiciones particulares y específicas. De acuerdo a las notas de pie de página de este Código, se utilizó por primera vez el término “territorios no metropolitanos” en 1946, y se recurrió también a la expresión “territorios dependientes” en 1944-1945. Esto suponía “territorios sujetos a la soberanía, jurisdicción, protección, tutela o autoridad de un Miembro” e incluía “territorios en fideicomiso o en administración fiduciaria”. Otro término utilizado fue el de “territorios

no autónomos o dependientes” (*Ibíd.* Vol. I, p. 1119-22),<sup>14</sup> además de “territorios insuficientemente desarrollados”. Se especificó también que muchas de las disposiciones se aplicaban a algunos territorios dependientes de las metrópolis mientras que a otros no, y se introducían, finalmente, modificaciones específicas (ver lista en Vol. I, p. 1125-26). Dentro de las poblaciones especiales se incluyó también otra serie de medidas para los “que pertenezcan o estén asimilados a la población indígena de un territorio no metropolitano” (*Ibíd.* 1019), lo que nos conduce a los indígenas de los países independientes de América.

## La construcción de los indígenas de América: el “problema del indio” como problema económico

Rodríguez Piñero empezó su libro citando una interesante y reveladora anécdota: cuando uno de los integrantes de la OIT solicitó en 1926 que se realizara un estudio detallado sobre la población nativa de África y América, el representante brasilero señaló que en el continente “... no había mano de obra de color ni mano de obra indígena” y que no había diferencias entre los trabajadores (2005, p. 1-2). Algunos años después, en 1939, el representante del Perú afirmó que en su país no existía trabajo forzado y que la cuestión indígena había sido resuelta “tan bien como ha sido posible en un país nuevo” (2005, p. 42). Ferreras se ha referido también a estas intervenciones (2012, p. 307-308). Las afirmaciones de los representantes latinoamericanos no dejan de ser sorprendentes por la negación que implican cuando incluso hoy se podría afirmar lo contrario. De hecho, muchas de las características del trabajo forzado que la OIT buscaba regular para los territorios coloniales podían encontrarse, de diversa manera, en los diferentes países de América Latina con alta proporción de población indígena. Sin embargo, la intervención de los latinoamericanos se entiende si se toma en cuenta que cuando se hablaba de mano de obra indígena y de color en aquella época y en el contexto de la OIT, se hacía referencia fundamentalmente a la situación de la población de los territorios coloniales de Europa en África y Asia, como lo vimos en el anterior acápite. Es posible asumir, por tanto, que la participación de los representantes latinoamericanos constituía un rechazo a que sus países fueran comparados con la sujeción colonial en la

---

<sup>14</sup> El término colonias ya no es mencionado y solo aparece como notas que remiten a bibliografía amplia y extensa sobre las colonias británicas, las colonias en África o las colonias francesas.

que se encontraban varias poblaciones y numerosos territorios en otros continentes. Ello no significa, sin embargo, que la situación de la población indígena en América Latina estuviera resuelta: esta enfrentaba condiciones particulares de explotación y discriminación que fueron conocidas en aquella época bajo la denominación de “problema del indio”.

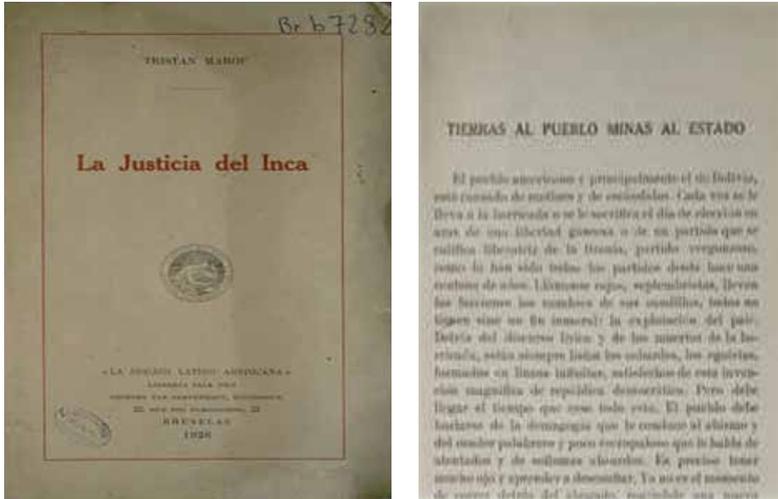
Un año después de que la OIT difundiera el trabajo *Native and Colonial Labour* (1927), José Carlos Mariátegui publicó, en 1928, su libro *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* en el que dedicó un capítulo al “problema del indio”. Allí el autor planteó categóricamente que había que posicionar el tema en “términos económico sociales”, es decir, “en el régimen de propiedad de la tierra”. Mariátegui no era, sin embargo, una figura totalmente aislada en este pensamiento.

En Bolivia, Tristán Marof (Gustavo Navarro) había lanzado en 1926 lo que se convertiría en un eslogan de lucha hasta bien entrado el siglo XX: “Tierra al pueblo y minas al estado” (en *La Justicia del Inca*).<sup>15</sup> Lo que nos interesa destacar aquí es que el planteamiento del “problema” como fundamentalmente económico y no así racial o cultural trascendió mucho más allá del círculo de los que simpatizaban con sus posiciones políticas. Fue precisamente esta mirada y perspectiva la que predominó en el análisis sobre la situación de los trabajadores indígenas realizada por latinoamericanos, ligados muchas veces al indigenismo estatal, y que trabajarían para la OIT, institución que tendría mayor importancia en la región a partir de los años 30.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> No es de extrañar, ya que las comunidades indígenas estuvieron luchando por sus tierras y contra la formación de latifundios basados en ellas desde por lo menos 1866. Ver Barragán, 2012 y Gotkowitz, 2008.

<sup>16</sup> A fines de los años 30, las relaciones entre los países de América Latina y la OIT ingresaron en una nueva etapa. En efecto, aunque varios de ellos eran miembros de la Sociedad de las Naciones y de la OIT (incluso Bolivia, Perú y Ecuador), las relaciones no habían sido muy cercanas. En 1924 prácticamente ningún país de América Latina había ratificado ninguna de las convenciones internacionales del trabajo. El primer director de la OIT realizó entonces un viaje al continente para contribuir a la cercanía, que se fue estableciendo (Rens, 1959, p. 2-4). A partir de 1928-1929, la OIT publicó una colección de textos sobre legislación social de la región (1959, p. 5). Pocos años después, en 1934, funcionarios de la OIT fueron enviados a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, invitados para colaborar en la organización de los ministerios de Trabajo, organizaciones de socorros mutuos y sistemas de seguridad social, y surgió luego la idea de realizar asambleas regionales especiales.



Imágenes: Portada y fragmento del volumen de Tristan Marof (1926)

En 1936, en la primera reunión regional de la OIT en Santiago –dedicada principalmente al tema de la seguridad social y las condiciones de trabajo de mujeres y niños (Rens, 1959, p. 7)–, el delegado del Perú<sup>17</sup> se refirió a la importancia de realizar un estudio sobre los “trabajadores indígenas” para “determinar una acción continental futura de protección a las razas aborígenes” (Poblete, 1938, p. 1). El resultado fue que el Director de la OIT, Harold Butler, encargó ese trabajo a Moisés Poblete Troncoso,<sup>18</sup> quien recibió todo el apoyo del ministro de Trabajo y de la Dirección del Trabajo, Previsión Social y Asuntos Indígenas. El análisis de Poblete, publicado en 1938, es muy interesante porque no separa al indígena del trabajador: constata más bien la amplia presencia indígena entre los trabajadores, en un país que había producido una rica reflexión por parte de intelectuales como José Carlos Mariátegui, Hildebrando Castro Pozo, Julio C. Tello o Luis E. Valcárcel. El autor tuvo además la oportunidad de escuchar a varios de ellos que disertaron sobre el tema, y recibió incluso doce comisiones de indígenas que habían llegado de distintas partes del Perú (1938, p. 4).

<sup>17</sup> El Sr. Edgardo Rebagliati, Director del Departamento del Trabajo del Perú.

<sup>18</sup> Sobre Poblete Troncoso ver el trabajo de Patricio Herrera León en esta compilación.

Poblete Troncoso presentó su largo e interesante informe preguntándose primero sobre “el sujeto” de su indagación –es decir, el indio–, caracterizado por su situación económica y su educación. Planteó, por un lado, que los indios constituían la mayoría de la población pobre, “produciendo poco y consumiendo menos”, sin participar activamente en la vida del país, de tal manera que era prácticamente un “elemento casi negativo en la economía nacional”. En consecuencia, había que subir su estándar de vida y “elevantarlo”, “incorporar al indio a la civilización y a la estructura económica y social, haciendo de él un elemento eficaz de progreso” (1938, p. 7-8). El cálculo que hacía de la población indígena variaba según la ampliación o estrechez de la definición: de acuerdo a algunas perspectivas apenas llegaba a medio millón, mientras que otros afirmaban que los indígenas eran las tres cuartas partes de la población peruana.

Pero la parte más interesante de Poblete es la descripción de la presencia de los indígenas en casi todos los trabajos imaginables, en las ciudades, en las minas y en la agricultura. Es, por tanto, una definición del trabajador que incluye al indígena. Afirmó que los indígenas en las ciudades “formaban parte de los obreros” de las fábricas, de los oficios de artesanos, de los servicios domésticos y de muchos servicios de higiene y salubridad. Señalaba también que los indios trabajaban en las explotaciones petroleras y en las minas de cobre, plata, oro, etc. (1938, p. 46) Finalmente, que en el aérea rural trabajaban las comunidades indígenas, pero también en haciendas. Para entonces habría unas 2000 comunidades en todo el país, aunque no se sabía exactamente cuánta población aglutinaban ni cuantas hectáreas controlaban o cultivaban.

El autor mencionó además que todas las disposiciones sobre contrato de trabajo en el Código Civil –aprobado en 1936– eran muy generales, sin que existieran las formalidades y garantías, e imperaban aún los contratos por duración indeterminada que daban lugar a toda clase de abusos, (1938, p. 91) aunque se había determinado la jornada de ocho horas aplicada fundamentalmente en las minas (1938, p. 122). Por último señalaba que persistían servicios obligatorios y gratuitos de los indígenas en la casa de los patrones, en el servicio de correos (1938, p. 93), así como en las faenas para los trabajos públicos (puentes, caminos, etc.).

En el mismo año de publicación del trabajo de Poblete se desarrolló en Lima la VIII Conferencia Internacional Americana auspiciada por la Unión Panamericana (origen de la OEA). Allí se decidió realizar un Congreso Continental indígena y establecer un Instituto Indianista Interamericano. La sede

debía ser inicialmente Bolivia, aunque al final se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán (México).



Imágen: Portada del Acta Final del 1er. Congreso Indigenista Interamericano

En el Congreso de Pátzcuaro participaron distintos países de América Latina y personalidades claves de la política del período. Del Ecuador estuvieron presentes Pío Jaramillo Alvarado<sup>19</sup> y precisamente quien sería coresponsal de la OIT, Víctor Gabriel Garcés<sup>20</sup>. Del Perú, José Ángel Escalante, alcalde del Cuzco en 1919, diputado y ministro de Justicia en 1930; Eduardo Valcárcel, historiador y antropólogo, José Uriel García y el conocido escritor José María Arguedas. De Bolivia estuvo el novelista Antonio Díaz Villamil y sobre todo Elizardo Pérez, el famoso maestro que fundó la

<sup>19</sup> Autor del libro *Indio Ecuatoriano*, publicado en 1922 y modificado en sus diferentes versiones. En 1936 incluyó el tema de las tierras indias (Prieto, 2004, p. 186).

<sup>20</sup> Según Mercedes Prieto, Garcés fue inicialmente un liberal que escribió sobre las condiciones síquico-sociales del indio. De acuerdo a la autora, Garcés creía que los indios eran retrados, pero no desadaptados y tenían un “espíritu” propio (Prieto, 2004, p. 170-171).

escuela-*ayllu* en 1931 en Warisata junto con el indígena Avelino Siñani, y que fue Director de Educación Indígenal entre 1937 y 1939.

La declaración de Pátzcuaro estableció “el problema de los pueblos indígenas” como de interés público y la necesidad de determinar una igualdad de derechos y de oportunidades para todos. Planteó también que no podían sugerirse procedimientos “legislativos y prácticas que tengan origen en conceptos de diferencias raciales”, siendo “el principio básico la igualdad de derechos y de oportunidades para todos los grupos de la población Americana”. El resultado de Pátzcuaro sería la fundación del Instituto Indigenista Interamericano.

Lo que aquí nos interesa destacar es el énfasis otorgado a los factores económicos. Así, algunos años después de Pátzcuaro, en una nueva Conferencia (1946), el ministro de Trabajo de México planteó que el problema del indígena era esencialmente económico y que cuando este se lograra resolver, la democracia y la justicia reinarían. En otras palabras, consideraba que la causa no era racial sino más bien de condiciones económicas y estándares de vida (Rodríguez Piñero, 2005, p. 74). En la conferencia participaron el antropólogo y arqueólogo Manuel Gamio –el primer director del Instituto Indigenista (hasta 1960)–, el conocido sindicalista mexicano Lombardo Toledano, Jef Rens, alto representante de la OIT, entre otros. Rens conduciría entonces una misión en Ecuador, Bolivia y Perú, en 1946, por lo que se estableció así un acuerdo con el Instituto Indigenista Interamericano (2005, p. 79).

El mismo año 1946, Víctor Gabriel Garcés publicó *Condiciones de Vida de las Poblaciones Indígenas en los países americanos (Living Conditions of the Indigenous Populations in American Countries)* en que hizo suya la afirmación de Pátzcuaro de que más de 30 millones de personas eran indígenas. El autor planteó que el atraso económico en que se encontraban debía atribuirse a que la propiedad estaba en pocas manos, de manera tal que la posición de la gran mayoría de la población indígena correspondía a la de un asalariado agrícola (en castellano es así y en inglés, *agricultural labourer*) que recibía un salario escaso en un sistema económico semifeudal. Junto a ese trabajador identificó también a indígenas sujetos a trabajos obligatorios y prácticamente gratuitos, como en el sistema del pongueaje en Bolivia y huasica en Ecuador, en los cuales recibían poco o casi nada a cambio. Finalmente, reconocía a trabajadores independientes pero también con diferentes tipos de arreglos con sus empleadores y dueños de las tierras (1946, p. 8-9).

La solución, según las resoluciones de Pátzcuaro, era transitar del trabajo de las comunidades al de las cooperativas, como había sugerido Hildebrando Castro Pozo en México (1946, p. 25).

Pocos años después, fue presentado *Condiciones de vida y de trabajo de las Poblaciones indígenas de América Latina* como informe de la Conferencia de Montevideo de 1949. El trabajo, mucho más amplio que el de 1946, empezó rememorando el escrito de Moisés Poblete, las resoluciones de la Conferencia de la Habana en 1939 y las de la Tercera Conferencia del Trabajo realizada en México en 1946 (que hacían explícita mención al “problema indígena” en América), hasta la creación del Instituto Indigenista Interamericano.<sup>21</sup> En este texto se volvía a afirmar, en forma categórica, que “la idea de indio o indígena debe referirse a categoría social y no a condiciones derivadas de la raza... La raza en sí misma no es ni buena ni mala, superior ni inferior. La raza... comporta más bien un problema social” (Garcés, 1949, p. 10). Se sostenía también que no solo el indio se encontraba en una situación similar, sino que existían también otros, como los mestizos, que podían tener esta misma situación. Se retomaba, finalmente, la resolución del Congreso Indigenista Interamericano de que el principio básico debía ser “la igualdad de derechos y oportunidades para todos los grupos de la población americana” (1949, p. 10-12 y 14). En términos de trabajo, se diferenciaba el trabajo en la comunidad indígena del conjunto de formas de colonato o aparcería indígena que iban desde el arrendamiento de una parcela de tierra pagada hasta diversas formas de trabajo más o menos remunerada; se reconocía también el trabajo asalariado agrícola, aunque un mismo individuo podía realizar varios

---

<sup>21</sup> La genealogía es larga: es interesante señalar que el trabajo empieza con un capítulo dedicado exclusivamente a remarcar la preocupación en América para “estudiar los problemas... en lo que a sus poblaciones indígenas se refiere”, con un recuento desde la Convención Internacional de Maestros en Buenos Aires, el Congreso de Economía Social en Río de Janeiro, la Conferencia de Economía en Buenos Aires en 1924, la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo en 1933, el Séptimo Congreso Científico Americano en México en 1935, la II Asamblea del Instituto Panamericano de Geografía e Historia realizada en Washington, la primera conferencia Internacional de Educación efectuada en México en 1937 y la VIII Conferencia Panamericana de Lima en 1938. Habría sido esta Conferencia la que tomó la iniciativa de la reunión del Instituto Indigenista Interamericano que se llevó a cabo en Michoacán en 1940. Se recordó también la realización de las Conferencias Interamericanas de Agricultura desde 1942, en especial la celebrada en Caracas en 1945. Particularmente importante era la creación del Instituto Indigenista Interamericano (Garcés, 1949, p. 6 a 9).

de estos, es decir, ser aparcerero y peón. Se mencionaba luego el trabajo artesanal y el trabajo en las minas, y, por último, el trabajo como obreros en las industrias y en la construcción (1949, p. 53). Después de presentado el texto en Montevideo, la resolución de la Cuarta Conferencia fue establecer que los problemas no debían ser considerados de “carácter antropológico o étnico” sino de naturaleza social y económica (1949, p. 117).

La pregunta es, sin duda, cómo este análisis y esta reflexión se expresaron en los diferentes países con importante población indígena. Tomemos el caso de Bolivia.

## De obreros e indígenas en Bolivia

Desde 1940, las relaciones entre América Latina y la OIT se hicieron más cercanas.<sup>22</sup> En Bolivia se vivía una situación particular porque había pasado la Guerra del Chaco (1932-1935), que abrió un período de crisis y reflexión que demarcaría un antes y un después en la historia boliviana. Una de sus inmediatas expresiones fue la toma del poder por una coalición de militares autodenominados socialistas (David Toro de 1936 a 1937 y Germán Busch de 1937 a 1939) en alianza con diversas corrientes de socialistas que fueron reclamando un rol más intervencionista del Estado frente a las grandes empresas mineras productoras de estaño. En este contexto, y por demanda de las organizaciones de los trabajadores, se creó el Ministerio de Trabajo y se nombró ministro al obrero Waldo Álvarez, linotipista de la Federación Obrera del Trabajo (FOT), quien se rodeó de intelectuales marxistas y dirigentes obreros y tomó varias medidas, como reunir a las organizaciones sindicales, elaborar diversas leyes, incluso un nuevo Código del Trabajo (Ver Barragán, 2017). Esta apertura se fue cerrando después del suicidio de Busch y con el advenimiento de un régimen mucho más conservador que duraría unos años. Fue entonces cuando David Blelloch llegó a Bolivia en 1940 como consultor de la OIT (OIT, 1943, p. iv), aunque no conocemos aún

---

<sup>22</sup> Después de la reunión de Santiago, Venezuela solicitó una comisión para colaborar en el desarrollo de la legislación social y M. Blelloch fue enviado inicialmente por seis meses a Caracas y luego, en 1938, M.C.W. Jenks; así surge el Código del Trabajo de Venezuela (Rens, 1959, p. 8). Luego vino la reunión de La Habana en 1939 y, a partir de entonces, se propuso realizar tres estudios de “gran envergadura”: sobre la migración, la población indígena y las condiciones del trabajo agrícola (1959, p. 7). Entre 1940 y 1944, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Perú y Venezuela recibieron visitas de los técnicos de la OIT (1959, p. 10).

los resultados concretos que tuvo. En todo caso, en 1942 la situación económica y política se deterioró y frente a la huelga en una de las minas de estaño, se dio la matanza de alrededor de 35 mineros en Catavi. Un año después, en 1943, se preparó una comisión por iniciativa del embajador de Bolivia en Washington, que solicitó al asesor de Asuntos Políticos del Departamento de Estado de EE. UU., por el interés mutuo, llevar a cabo un estudio sobre “el mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros” y asegurar, al mismo tiempo, “una ininterrumpida producción de materiales estratégicos para los Estados Unidos” (OIT, 1943, p. 1). Garantizar el aprovisionamiento de estaño era clave.

Lo interesante es que se tiene, por un lado, un informe oficial que produjo la Comisión y, por otro lado, un libro que fue publicado localmente dos años antes por uno de los representantes en Bolivia. Ambos se complementan, pero permiten también una comparación.

La comisión que se estableció estuvo conformada por altos representantes de Bolivia, la OIT y Estados Unidos. Remberto Capriles Rico presidió la comisión como Oficial Mayor del Ministerio de Trabajo de Bolivia,<sup>23</sup> mientras que Bleloch era el representante de la OIT. Sorprende, en el caso de los representantes de Estados Unidos, tanto el número como su composición, que debe atribuirse al rol del país en la exportación de estaño en pleno período aún de la Segunda Guerra Mundial, como lo había señalado el embajador de Bolivia. Como presidente de la Comisión americana figuraba una alta autoridad, Calvert Magruder –juez de Boston, Massachusetts–quien tenía gran experiencia jurídica laboral ya que había sido nombrado por F. Roosevelt como Consejero General del National Labor Relations Board en 1934 y 1935 y luego como Consejero sobre salarios y horas de trabajo en el Departamento del Trabajo de Estados Unidos en 1938 y 1939. Otro representante fue Robert J. Watt, de la Federación Americana del Trabajo; Charles R. Hook, ayudante

---

<sup>23</sup> La comisión inicial debía estar integrada por siete representantes de Bolivia que se redujeron en los hechos a cuatro, por siete representantes de Estados Unidos y uno por la OIT. Por Decreto del Gobierno de 1943 Bolivia constituyó su Comisión conformada por el ministro de Trabajo, Salubridad y Provisión social, por dos representantes del Ministerio de Trabajo, dos del Ministerio de Economía Nacional, uno de Agricultura, uno de la Caja de Seguro y Ahorro Obrero y los expertos extranjeros (OIT, 1943, p. 2). En la práctica fueron nombrados Remberto Capriles Rico, Oficial Mayor del Ministerio de Trabajo; Jesús Lozada, presidente del Consejo Consultivo de Hacienda; Humberto del Villar, asesor del Ministerio de Economía y Antonio Bravo Echazú, director de Colonización del Ministerio de Agricultura.

del Presidente de la Rutless Iron and Steel Corporation de Baltimore; Alfred Giardino, secretario ejecutivo de la Junta del Trabajo del estado de Nueva York y funcionario del Departamento Federal del Trabajo; Robert E. Mathews, funcionario de la Oficina del Consejero General de la Junta de Guerra Económica; Martin C. Kyne, vicepresidente del Sindicato de Empleados de Almacenes de EE. UU. y Edward G. Trueblood, segundo secretario de la Embajada de EE. UU. en México (Rens, 1959, p. 3 y 11).

El itinerario de visitas muestra un recorrido por los principales centros de producción minera en Oruro y Potosí y por las regiones de producción de goma en la región del Beni, para culminar en la ciudad de La Paz. El recorrido tomó todo el mes de febrero de 1943.

### La agenda de visitas de la comisión internacional en Bolivia en 1943

Departamentos a visitar	Lugares de trabajo	Propietarios	Fechas
Oruro	San José	Mauritzio Hschild	Del 8 de febrero al 13 de febrero
	Colquiri	Mauritzio Hschild	
	Mina Huanuni	Cía. Simón Patiño	
	Mina Catavi	Patiño Mines and Enterprises Inc.	
	Santa Fe		
	Morococala		
Potosí	Minas de Potosí		Primer grupo:  Ministro de Trabajo, el juez Magruder, Capriles, Lozada, Mathews, Kyne y Giardino
	Minas de Atocha, Telemayo, Animas	Cía. Aramayo	Segundo grupo:  Del Villar, Watt, Hook y Trueblood
	Choroqui		
	Oploca	Patiño	
	Pulacayo	Hotschschild	
Oruro	Juliana de tungsteno		Matthews
	Negro Pabellón		
	Santa Teresa		

Beni	Cachuela Esperanza	Suárez y Hnos.	Magruder, Hook, Watt, Trueblood y Bravo
	Guayaramerín		
La Paz	Fábricas en la ciudad		Capriles, Lozada, del Villar, Mathews, Giardino y Kyne
	Hacienda Guatajata	Misión Canadiense, Baptista	
Cochabamba	Ciudad		

Fuente: Elaboración propia en base a OIT, 1943

El informe, bajo el título *Los problemas del trabajo en Bolivia*, publicado por la OIT en 1943, consiste prácticamente en un chequeo de condiciones en la educación, libertad de asociación, salarios mínimos, regulación sobre las horas de trabajo, seguridad social, habitaciones y salud. Como era de esperar, el informe fue, en gran parte, un listado de carencias. Una de las primeras conclusiones fue que “los bajos salarios constituyen más bien la regla que la excepción”, con insuficiente atención médica; problemas de la vivienda sin las mínimas condiciones de vida, superpobladas y antihigiénicas. En las fábricas de La Paz constataron el empleo de trabajo infantil, mientras que en las haciendas predominaba un “régimen de arrendamiento agrícola muy próximo a la servidumbre feudal” (OIT, 1943, p. 7). Comprobaron asimismo la ausencia de educación y atención médica en general.

La Comisión reparó también “en la total ausencia de libre sindicalización y contratación colectiva” (1943, p. 9) aunque la misión reconoció que existía, desde 1936 y bajo la administración presidencial de Germán Busch, la sindicalización obligatoria de todos los trabajadores, pero que el Código establecía algunas limitaciones. Entre ellas, que los inspectores de Trabajo debían concurrir a las deliberaciones de los sindicatos; que los sindicatos no podían constituirse con menos del 50% de los trabajadores de una empresa y que solo se podría ir a la huelga con las tres cuartas partes del total de trabajadores. Recomendaron que la ley dispusiera represalias severas contra los empleadores que tomaran medidas en contra de los trabajadores debido a sus actividades sindicales (1943, p. 17-19).

Consideraron también que “los trabajadores mismos ignoran, con frecuencia, sus derechos; que no disfrutaban de oportunidades educacionales; y que la

pobreza de la población [...] además de cierto sentido de inferioridad racial [...] no favorece su agregación natural en grupos de protección” (1943, p. 18).

Esta mirada sorprende y, al mismo tiempo, no sorprende. Sorprende porque al realizar esta declaración la comisión de expertos no tuvo en cuenta la importancia de la organización obrera, la frecuente realización de congresos de diferentes sectores, la huelga general de 1941 y, finalmente, la ausencia de la búsqueda de las voces de los trabajadores, incluso de cierto rango. No sorprende porque, conociendo la región, es fácil imaginar que la población minera guardó silencio frente a los visitantes.

Asombra también en el informe la ausencia (por lo menos no se menciona) de reuniones con los empleadores, como los grandes potentados del estaño o sus gerentes y representantes.

La recomendación final fue, en todo caso, que solo un programa sistemático y de largo plazo podía asegurar un mejoramiento de la situación, ligada a la prosperidad general del país (1943, p. 10).

En cuanto al libro escrito por Remberto Capriles y Gastón Arduz en 1941, brinda un retrato de la población trabajadora de la época con bastante detalle: número de trabajadores por empresas en las minas, condiciones de vida, sistemas de trabajo en las haciendas y en la explotación de la goma. Una mirada mucho más detallada y rica, aunque las conclusiones fueron en gran parte las mismas que las del informe oficial.

Hay, sin embargo, tres puntos para destacar. El primero proviene del informe oficial en el que se plantea que en la industria minera los salarios eran los más altos; que existía también atención médica en las minas más grandes, a cargo de la empresa, al igual que la escuela y otras actividades de placer (el cine).<sup>24</sup> El segundo punto se encuentra en el libro de Capriles y Arduz: se trata de la afirmación de que los niveles de vida más bajos se encontraban entre los operarios de pequeños talleres artesanos, trabajadores a domicilio, trabajadores de pequeñas industrias domésticas, pulperos, trabajadores ambulantes –fundamentalmente niños– y trabajadores del servicio doméstico. En otras palabras, los autores estaban dirigiendo su mirada a este amplio grupo de trabajos y trabajadores independientes, cuentapropistas o informales,

---

<sup>24</sup> Cf. OIT (1943, p. 8). Esta perspectiva se encontraba también en el libro de Capriles y Arduz, 1941 (Ver p. 26 y 27).

que en general quedaban fuera del análisis formal del trabajo porque precisamente no eran parte del mundo laboral clásico de las sociedades industriales. Finalmente, el tercer punto para poner de relieve es que Capriles y Arduz, consideraban que no podía legislarse sobre el área rural porque no era posible plantearse ningún cambio sin una reforma agraria integral (1941, p. 150). El libro de Capriles y Arduz, así como su experiencia, sin duda fueron claves para el trabajo de la Comisión internacional que tuvo lugar en 1943.

En el mismo año de publicación de este libro, Gualberto Villarroel se convirtió en Presidente. Su gobierno atrajo a nuevos grupos, como el naciente MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) que defendió la huelga de los mineros de 1943 en demanda de mejores condiciones y de la aplicación del Código del Trabajo de Busch de 1939. A los pocos años, en 1945, Villarroel apoyó la realización en La Paz del Congreso Indígenal, relacionado con asambleas regionales previas, pero también con el Congreso de Pátzcuaro. La máxima peculiaridad de este congreso es que reunía fundamentalmente a indígenas del país sobre la base, en gran parte, de la red de caciques apoderados y de las relaciones que se habían establecido con abogados y dirigentes de trabajadores urbanos (Gotkowitz, 2008, p. 195). Villarroel estaba convencido de que la educación y la modernización de la agricultura eran vitales, y uno de los objetivos del Congreso fue precisamente promover un amplio programa de desarrollo rural. Creó también la Oficina Jurídica de Defensa Gratuita de Indígenas, establecida en 1943.

El motor más importante del Congreso fue el Comité Indígenal Boliviano, compuesto por líderes indígenas de haciendas, por “Caciques y Alcaldes”, todos indígenas, y por el conocido líder laboral Luis Ramos Quevedo (2008, p. 197-201). Entre las principales demandas de la agenda se declaraba la libertad del indio, la seguridad de su vida y trabajo, las leyes especiales y autoridades propias, el pago de abogados por el Estado para defenderlos, la tierra como pertenencia de los indios y de quien la trabajara (2008, p. 207). El congreso tuvo la asistencia de alrededor 50.000 indígenas en una ciudad que no pasaba de 250.000. En la sesión de apertura intervinieron el presidente de la República, el ministro de Gobierno, el ministro del Trabajo y otros representantes, mientras que entre los asistentes estuvieron el arzobispo, las fuerzas armadas y algunos representantes diplomáticos; se inauguró así la discusión de los cuatro temas del congreso: el trabajo en las haciendas y los

servicios no remunerados, la educación, las cooperativas rurales y la policía rural (2008, p. 212-214). El discurso de uno de los ministros abordó ampliamente el tema del trabajo injusto y no pagado que caracterizaría los servicios prevaletentes en las haciendas, y lo atribuyó a la falta de un código legal, Cortes especiales y autoridades competentes e incorruptibles. La situación se explicó por la ausencia del gobierno de la ley (2008, p. 217); de ahí que los resultados concretos se expresaran en cuatro decretos: el primero suprimió cualquier tipo de trabajo o servicio no agrícola que los colonos estuvieran obligados a realizar en favor de los propietarios de tierras; el segundo abolió los servicios gratuitos del mitanaje y el pongueaje (en casa del patrón); el tercero fomentaba la creación de escuelas en el área rural y el cuarto ordenaba la preparación de un código laboral agrario. El primer decreto relacionó el trabajo en las haciendas con la inexistencia de la esclavitud en Bolivia, con el derecho a recibir una remuneración por el trabajo realizado y con la posesión de los indígenas de sus derechos civiles (2008, p. 219 y 223).

Mientras esto sucedía en Bolivia, la especificidad del tema indígena en América ganaba aún más terreno en las conferencias internacionales de la OIT, de tal manera que se fue convirtiendo en un tema de política pública pero también en una cuestión a ser analizada por comisiones de expertos.

## El camino hacia el Programa Indigenista Andino: una intervención global

En 1951 se recordó que cuando se realizó la reunión de La Habana en 1939, el director de la OIT explicó cuál era la posición de la institución. Señaló que la igualdad racial adoptada por los países latinoamericanos era la base y que solo podía hablarse del “problema indio” en la medida en que se necesitaran algunas medidas de protección y asistencia para determinados grupos (OIT, 1951, p. 3). Años después se decidió la creación de una comisión de expertos sobre el trabajo indígena que se inscribía en el contexto del programa de acción adoptado por el II Congreso Indigenista Interamericano de Cuzco de 1949, en la formación de una comisión sobre trabajadores agrícolas de las Naciones Unidas y en la Cuarta Conferencia de la OIT realizada en Montevideo en 1949 (OIT, 1951, p. 1). En esta conferencia se había recomendado un programa de largo alcance y se precisó que los problemas de la población indígena eran de índole económica y social y que una mejor

situación repercutiría también en el desarrollo de las economías. Se había solicitado, igualmente, poner en práctica la legislación laboral y aplicarla a la población indígena, por lo que no debía pensarse en una especial y privativa para los grupos indígenas (OIT, 1951, p. 5-6). Se aclaró que la legislación era igualitaria y que algunas leyes especiales existentes se atribuían a la necesidad de “protección” que requerían los indígenas por “el estado de incultura” que podían tener, lo que había conducido a la creación “de departamentos o direcciones gubernamentales de asuntos ‘indígenas’,... así como de institutos “indigenistas” nacionales, afiliados al Instituto Indigenista Interamericano” [creado en 1940] (OIT, 1951, p. 11).

La Comisión para el análisis de los Trabajadores Indígenas en Países Independientes que se había recomendado fue conformada por representantes de Bolivia, Brasil, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, Guatemala, India, México, Nueva Zelanda, Australia y Perú. El Director había invitado además al doctor Elizardo Pérez, exministro de Educación y Asuntos Indígenas de Bolivia y miembro de la Comisión de Expertos, a la misión en los cinco países de América Latina con población indígena. Con la información proveniente también del Brasil, se presentaron varios informes (OIT, 1951, p. 7-8). Reunida en La Paz en 1951, la comisión publicó su informe donde recordó que ya en 1939 se había sostenido que no cabe plantear el problema de los trabajadores ‘llamados indígenas como el problema de un grupo somático o étnico determinado, sino como el de un sector de la población que, por razones de orden histórico, en la práctica no se ha integrado todavía plenamente a la vida social y económica de la comunidad nacional; vale decir, que cuando se utiliza la expresión ‘trabajador indígena’, corresponde poner el acento en el primero y no en el Segundo de los términos. Tan es así, que, una vez sentado el mencionado criterio, la Resolución de Montevideo reafirma de un modo expreso el principio de “igualdad de derechos y oportunidades, sin distinción de raza o nacionalidad”, enunciado en la Declaración de Filadelfia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OIT, 1951, p. 5).

Pero, ¿quiénes debían ser identificados como indígenas? De acuerdo a la información proporcionada, se constata que en gran parte de los países de América Latina el criterio de la lengua se hizo cada vez más importante, al contrario que en Estados Unidos y Canadá donde el criterio fundamental era

tener la mitad o más de “sangre india” (OIT, 1951, p. 14-15). Sin embargo, se añadían también otras pautas, como algunos elementos culturales (OIT, 1951, p. 17), la autoconciencia o, por último, varios simultáneamente (OIT, 1951, p. 19-20). Era claro, sin embargo, que según los criterios que se utilizaban, la población fluctuaba (OIT, 1951, p. 23-24).

Los datos proporcionados mostraban la enorme variación que podía existir en las evaluaciones: entre 13 y 30 millones para toda América (OIT, 1951, p. 29). Además de intentar contabilizar a la población indígena, se buscó también identificar las principales actividades económicas de los trabajadores indígenas (Tercera Parte, OIT, 1951); así se constató que una gran parte vivía en el área rural, y se distinguieron cinco estratos ocupacionales diferentes:

- 1) El de la tribu selvícola, nómada o seminómada, dedicada a la caza, la pesca y la recolección, complementada a veces por una agricultura “primitiva”.
- 2) El de la tribu sedentaria de regiones geo-económicas marginales, dedicada a actividades agrícolas y/o pastoriles de subsistencia.
- 3) El de la “comunidad” agropecuaria tradicional, vinculada en mayor o menor medida con la economía de la región o el país, así como con el mercado inter-regional del trabajo (por ejemplo, en plantaciones comerciales).
- 4) El del peón-locatario (“colono”, “yanacona”, “huasipunguero”, “arrendire”, etc.) del latifundio, regido por un régimen consuetudinario semi-feudal con una serie de obligaciones personales hacia el terrateniente.
- 5) El del trabajador asalariado, que constituía la fuente principal de la mano de obra en las plantaciones comerciales, las minas y los obrajes (OIT, 1951, p. 72-73).

No obstante, el estudio más completo sobre los indígenas en países independientes se publicaría en 1953 (OIT, 1953c).

El mismo año se formó además otra Comisión conjunta –que se conoció con el nombre de Misión Indigenista Andina– que implicó el diseño de propuestas concretas. “Conjunta” porque participaron una vez más numerosos representantes de diversas instituciones internacionales (OIT, Naciones Unidas, OMS, OEA, Unesco, entre las más importantes), lo que supuso una gran coordinación. Los detalles de los instructivos y

los intereses en juego son un tema pendiente. En todo caso, el equipo se reunió en Nueva York y Washington y desde Estados Unidos partieron al sur, hacia Bolivia, Perú y Ecuador. Fue una Comisión “concreta” porque se planteó el desarrollo de un proyecto “piloto” con un enfoque regional, integral y sistémico (OIT, 1953a, p. 2-8). El mismo año se formó además otra Comisión conjunta –que se conoció con el nombre de Misión Indigenista Andina– que implicó el diseño de propuestas concretas. “Conjunta” porque participaron una vez más numerosos representantes de diversas instituciones internacionales (OIT, Naciones Unidas, OMS, OEA, Unesco, entre las más importantes), lo que supuso una gran coordinación. Los detalles de los instructivos y los intereses en juego son un tema pendiente. En todo caso, el equipo se reunió en Nueva York y Washington y desde Estados Unidos partieron al sur, hacia Bolivia, Perú y Ecuador. Fue una Comisión “concreta” porque se planteó el desarrollo de un proyecto “piloto” con un enfoque regional, integral y sistémico (OIT, 1953a, p. 2-8).



Imágenes: Portada e Índice de Poblaciones indígenas (1953)



Imágenes: Mapa del Itinerario de la misión de 1953 (OIT, 1953a, p. 78)

El equipo tenía en sus manos el “problema” de plantear proyectos para la región. Para ello se enfrentaron, otra vez, al desafío de identificar a la población beneficiaria, y remarcaron que era casi “imposible dar una definición precisa en que se separe a los indígenas andinos de los no-indios con quienes conviven”. Decían que “indio... no tenía una significación racial estricta” y que dependía en gran parte de su propia identificación, la de su familia y las autoridades. Los describieron principalmente como cultivadores de la tierra, aunque habitaban también las ciudades, hablaban sus propias lenguas y tenían sus propias tradiciones. Finalmente, aseveraban que la Misión consideraba “indio” como el término que designaba a los habitantes de la región no

integrados” totalmente a la vida económica, social y cultural del país (OIT, 1953c, p. 15-16). Por último, después de reunirse fundamentalmente con los funcionarios de gobierno, políticos y especialistas, plantearon proyectos para cada uno de los países.

### La misión enviada a Bolivia, Perú y Ecuador en 1952-1953

Apellido y Nombre	Nacionalidad	Cargo y afiliación institucional
Beaglehole, David Ernest <sup>25</sup>	Neozelandés	Miembro de la Comisión de Expertos en trabajo indígena, consejero de Naciones Unidas y OIT
Bleloch, David	Británico	Jefe de la División de Condiciones de Trabajo en la OIT
Núñez del Prado, Oscar	Peruano	Abogado, profesor de la Universidad del Cuzco; representante de las Naciones Unidas
Monge, Carlos	Peruano	Director del Instituto de Biología Andina del Perú. Asesor de la Misión
Flores, Edmundo	Mexicano	Universidad Nacional de México. Asesor Económico
Sánchez de Lozada, Enrique	Boliviano	Representante Naciones Unidas
Rubio, Gonzalo	Ecuatoriano	Profesor, perito de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación
Alcocer, Juan José	Mexicano	OMS
Fritze, Carl	Suizo	Organización para la Agricultura y la Alimentación
Caballero Tamayo, Xavier	Boliviano	OIT, Ayudante del Jefe de la Misión
Buitrón, Aníbal	Ecuatoriano	OEA, perito en fomento de las comunidades indígenas rurales.  Asesor
Litowsky, Daniel	Estados Unidos	Naciones Unidas. Funcionario administrativo
Penichet, Gloria	México	Secretaria
Romerill, Maureen	Gran Bretaña	Secretaria

Tabla: Fuente OIT (1954) Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. Informe General: 17 y OIT Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidad y los organismos especializados (1953c, p. 6).

<sup>25</sup> Conocido por publicar los tres tomos de las exploraciones del viajero británico James Cook.

En una segunda reunión (después de la de La Paz en 1951) de la Comisión de Expertos, realizada en 1954, el jefe de la misión Ernest Beaglehole afirmó que “el problema planteado era de una engañosa sencillez”:

preparar, con la cooperación tripartita de los gobiernos, de los indios y de las organizaciones internacionales, programas de acción que aceleraran la integración de los indígenas en la vida política social y económica de cada uno de los tres países andinos... de manera que la integración actual de subordinación se transformara en una integración de carácter democrático (OIT *Comisión de Expertos*, 1954, p. 18).

El programa de Asistencia Técnica para la Altiplanicie Andina, conocido como Programa Indigenista Andino, estaba ligado a las resoluciones dadas en la primera reunión en La Paz sobre formación profesional y seguro para los indígenas, seguridad e higiene en las minas, condiciones de trabajo de mujeres indígenas, y había recibido previamente siete informes relacionados con esos temas para diseñarlo (OIT, 1954, p. 3-6). Este programa, en el contexto de la Misión Indigenista Andina, tenía como objetivos analizar las experiencias anteriores “acerca de la rehabilitación social y económica de las poblaciones indígenas” para sugerir asistencia técnica concreta, que suponía fundamentalmente la preparación del programa de acción, y plantear un programa piloto de asistencia técnica con carácter experimental de “centros para el desarrollo de comunidades indígenas” (1954, p. 12-15).<sup>26</sup>

Se buscaba claramente una intervención socioeconómica (en especial, aumento de productividad agropecuaria) con solo “ramificaciones culturales” (1954, p. 15).

Para el caso de Bolivia, la misión estuvo justo en el período de la “Revolución de 1952” (a la que no se hace referencia en los informes). La reforma agraria ya se anunciaba como medida fundamental del gobierno, junto al mejoramiento de las condiciones de la población campesina. Se había trabajado, entonces, en un plan integral de asistencia técnica en agricultura, educación

---

<sup>26</sup> Todo esto debía ligarse además al Centro de Educación establecido en Pátzcuaro, México; a los servicios del Instituto Indigenista Interamericano y los Institutos Indigenistas nacionales; a las labores de investigación de la Universidad de Cornell en Ancash, Perú, y a las iniciativas del Fondo Internacional de Socorro a la Infancia (OIT Comisión de Expertos, 1954, p. 14), pero también a las Organizaciones de Naciones Unidas para la Educación, OMS y OEA (1954, p. 17).

y sanidad pública con dos proyectos diferenciados de acuerdo a las regiones geográficas. En el altiplano se creó un centro de experimentación “donde se resucitarán y estimularán las tradiciones de la organización comunitaria”, que de hecho ya existía bajo el nombre de “Centro de Rehabilitación Campesina”. Después de haberse pensando inicialmente en Jesús de Machaca y Tiahuanaco, se decidió luego por la región cercana al Lago Titicaca.<sup>27</sup> En los valles, en cambio, se buscaba la colonización de nuevas tierras (1954, p. 20). Alrededor de este Centro se había producido una estrecha relación entre el jefe de la Misión preparatoria, “el programa indigenista andino” y las políticas estatales para “incorporar en la vida nacional a la población indígena reivindicándola en su jerarquía económica y en su condición humana” (1954, p. 28).

El propio Director de la OIT, David Morse, otorgó al proyecto indigenista andino una gran importancia, como un ejemplo de cooperación:

Otro proyecto... ilustra ... la magnitud de la tarea que nuestras limitadas actividades de asistencia técnica tratan de llevar a cabo como la gran trascendencia que tendrá en el futuro nuestra labor. Me estoy refiriendo al proyecto destinado a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas que moran en las altiplanicies andinas. Cerca de diez millones de indios constreñidos a subsistir en condiciones miserables, viven en esas alturas sometidos a un régimen de vida a menudo inferior al que prevalecía en los años de decadencia del Imperio de los Incas hace cinco siglos. Los más labran la tierra en condiciones que indican la supervivencia de un sistema agrícola anticuado o trabajan a veces como peones en las minas. Viven en altitudes en donde el esfuerzo físico pone a dura prueba el organismo humano y muchos de ellos buscan alivio en los efectos estimulantes de la hoja de coca. Los gobiernos de los Estados andinos han acometido la gigantesca tarea de reivindicar los sobrevivientes de una antigua civilización y de incorporar a esos diez millones de personas a la vida económica y social de sus respectivos países.

Para realizar esta misión han solicitado la ayuda de las organizaciones internacionales. Los primeros resultados de tan grandiosa empresa sólo

---

<sup>27</sup> Dependían de la “Fundación del Progreso de las Poblaciones Andinas”.

serán tangibles cuando hayan pasado años y quizás generaciones. La O.I.T. ha asumido la dirección de este proyecto, y en colaboración con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, que cooperan con los gobiernos de los países interesados, la O.I.T. trata de alcanzar ese vital y misericordioso objetivo (1954, p. 30).

## Conclusiones

La inclusión/exclusión de lo indígena en el concepto de trabajador nos ha mostrado que esta tensión estuvo presente en los países andinos, pero también en la propia OIT. Al incluir la realidad colonial de la época, se nos dibujó una clara genealogía y una geografía diferencial de los derechos. Para la OIT, desde 1919 hasta por lo menos 1940, el término indígena se aplicaba fundamentalmente a la población de las colonias en territorios “dependientes”, “no metropolitanos” –ergo, en países colonizados– (Rodríguez Piñero, 2005, p. 47-49), sin hacer referencia a los indígenas americanos. Esto supone, a su vez, que el término “indio” utilizado en la colonización de América había sido reutilizado en la colonización de los países africanos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX para designar a su población. La OIT legisló en función de reconocer las diferencias entre las metrópolis, por un lado, y las colonias y otros territorios que tenían situaciones particulares de dependencia, por otro lado; y tuvo claramente hacia el grupo indígena una política de limitar el trabajo forzado. Esto significa que los derechos sociales y laborales que emergieron desde la OIT (en relación con las horas de trabajo diarias y semanales; el derecho de asociación; la libertad sindical) se destinaron a determinados territorios y no tuvieron, por tanto, un alcance universal y general. Esos derechos no se aplicaron en gran parte de los territorios no metropolitanos no solo porque no existían obreros industriales como en Europa, sino porque para mucha de su población se destinaron otras normas.

Así, el indígena en territorios bajo algún tipo de sujeción y dependencia política se identificó con el trabajador, pero no con un trabajador clásico, sino más bien con un trabajador forzado asociado fundamentalmente con la población de África. Es lo que hemos denominado la geografía diferencial de los derechos.

En el continente americano, los derechos sociales y laborales que emergían de la OIT fueron extendiéndose en muchos países, y se volvieron a dibujar los contornos de derechos diferenciales entre los países con mayor

presencia obrera e inmigración europea y aquellos con mayor población indígena, pero también hacia el interior de estos países. En ellos se había dado además un largo proceso de pensar la presencia y situación de la población indígena, y se planteó que se estaba principalmente frente a un problema económico y de oportunidades, no así de diferenciales “raciales”. Suponía una posición aparentemente más progresista frente a las situaciones de facto que implicaba la existencia, en pleno siglo XX, de colonias en África. Sin embargo, y al mismo tiempo, se estaba diferenciando un grupo de la población para el que se consideraba necesario tener políticas específicas, por lo que se planteaba, otra vez, la tensión entre universalismo y particularismo. De manera evidente, el tema indígena, al originar una reunión como la de Pátzcuaro –que trascendía las fronteras nacionales–, conllevó la construcción de posiciones que dotaron al término y al concepto *indígena* de nuevos contenidos en América Latina, o más bien le dieron su propia especificidad frente a la situación de los indígenas en África. En el continente americano, este concepto hacía referencia a poblaciones en países independientes pero que constituían grupos descendientes de los pueblos que encontraron los colonizadores y que eran considerados culturalmente distintos (Rodríguez Piñero, 2005, p. 40).

Esta perspectiva, que estuvo presente en diferentes personajes en los distintos países de América Latina, desde México hasta Bolivia, logró influir en las propias políticas de la OIT, como lo ha mostrado Rodríguez Piñero. En la documentación proveniente de la OIT que analizamos, un momento particular y clave fue la distinción que empezó a hacerse entre indígenas en países independientes y la situación de aquellos en territorios metropolitanos y dependientes. El énfasis económico social se impuso aquí, pero también el de la “integración” económica, político-social y cultural. La política hacia los “indígenas” en América sería así producto global: se gestó en gran parte en América Latina y se realizaron proyectos y políticas sobre la base de la cooperación internacional.

Pero la especificidad que se buscó dar a los indígenas en América reforzó al mismo tiempo la separación y disociación entre trabajadores, por un lado, e indígenas, por el otro, aunque hubiera también con frecuencia, un solapamiento entre ambos. El lenguaje de la integración y el énfasis económico-cultural existente no las eximía, sin embargo, de visiones de superioridad civilizatoria y discriminación (ver, por ejemplo, Marisol de la Cadena, 2000).

Encontramos muy claramente la tensión y disociación entre trabajador e indígena en Bolivia. Aquí, gran parte de la legislación social que se fue adop-

tando en las primeras décadas del siglo XX sancionó la división entre trabajadores obreros de las minas y los obreros de algunas pocas industrias, por un lado, e indígenas del área rural, por el otro. El área rural parecía estar fuera de toda posibilidad de normativa e intervención estatal. En los años 40 se pensó en un Código Agrario pero lo que se tuvo fue la reforma agraria de 1953, que implicó no solo meros cambios reguladores del trabajo sino la transformación de las relaciones de propiedad en beneficio de las comunidades y de los colonos, y abrió así indudablemente una nueva etapa de lucha para su aplicación. Los “indios” se convirtieron en campesinos, y de esta manera se puso en la palestra la situación económica desventajosa que se había enarbolado para definirlos. El proyecto piloto internacional continuó su curso, aunque sin el éxito con que se planificó y sin lograr los objetivos que se habían buscado.

No obstante, casi cuarenta años después, en 1989, el Convenio 169 de la OIT y el nuevo contexto de la década de los 90 dieron lugar a un retorno y énfasis en la particularidad cultural y colectiva: hoy se los identifica –y se autoidentifican– como “pueblos indígenas”.

## Bibliografía

- Aumont-Thieville, (1906). *Du régime de l'indigénat en Algérie*. París: A. Rousseau.
- Barragán, R. (2012). Los Títulos de la Corona de España de los indígenas: para una historia de las representaciones políticas, presiones y negociaciones entre Cádiz y la República liberal. *Boletín Americanista*, 65, 13-37.
- Barragán, R. (en prensa). Inclusions and Exclusions: From Labor Legislation in the Andean Nations to the Formation of Labor Courts in Bolivia (1900-1945). En J. M. Palacio (Ed.). *Labor Courts in America*.
- Beaglehole, E. (1953). Une mission d'assistance technique dans les Andes. *Revue Internationale du Travail*, 67(6).
- Capriles, R. y Arduz, G. (1941). *El problema social en Bolivia. Condiciones de vida y trabajo*. La Paz: Editorial Fénix.
- De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos: the Politics of Race and Culture in Cuzco, Perú, 1919-1991*. Durham: Duke University Press.
- Drinot, P. (2016). *La seducción de la clase obrera. Trabajadores, raza y la formación del Estado peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Ministerio de Cultura.

- Ferreras, N. (2012). L'Organisation Internationale du Travail et sa relation avec l'Amérique Latine: la question des peuples *indiens et tribaux*. En D. Aarao Reis et D. Rolland (Coords.), *Modernités Nationales, Modernités Importés. Entre Ancien et Nouveau Monde. XIX et XXI siècle*. Paris: L'Harmattan.
- French, J. (2011). Another World History is Possible. Reflections on the Translocal, Transnational, and Global. En Fink (ed.), *Workers Across the Americas. The Transnational Turn in Labor History*. Oxford: Oxford University Press.
- Garcés, V.G. (1946). *Living conditions of the Indigenous Populations in American Countries*. Montreal: ILO.
- Garcés, V.G. (1949). *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas de América Latina. Cuarta Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo*. Montevideo: OIT.
- Gotkowitz, L. (2008). *A Revolution for Our Rights. Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880–1952*. Duke: Duke University Press.
- Goudal, J. (1929). La question du travail forcé devant la Conférence Internationale du Travail. *Revue Internationale du Travail*, 19(5).
- Herrera, F. y Herrera, P. (Coords.). (2013). *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*. Michoacán: Instituto de Investigaciones Históricas.
- International Labour Organisation. (1927). *Native and Colonial Labour in 1926*. Genève: ILO.
- International Labour Organisation. (1935). *The recruiting of Labour in colonies and in other territories with analogous labour condition. Report IV*. Genève: ILO.
- International Labour Organisation. (1936). *The Regulation of Certain Special Systems of Recruiting Workers*. Twentieth Session. Genève: ILO.
- International Labour Organisation. (1941). *The International Labour Code 1939. A Systematic Arrangement of the Conventions and Recommendations Adopted by the International Labour Conference 1919-1939. With Appendices Embodying Other Standards of Social Policy Framed by the International Labour Organisation*. Montreal: ILO.
- Lespinet-Moret, I. y Viet, V. (2011). *L'Organisation Internationale du Travail. Origine, Développement, avenir*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

- Manceron, G. (2003). *Marianne et les colonies. Une introduction à l'histoire coloniale de la France*. Poche: La Découverte.
- Mariategui, J.C. (1928). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta.
- Marof, T. (1924). *La Justicia del Inca*. Bruselas: Falk Fils.
- Napoleon III. (1865). *Lettre sur la politique de la France en Algérie adressée para l'Empereur au Maréchal de Mac Mahon, Duc de Magenta, Gouverneur General de l'Algérie*. Paris: Henri Plon Editeur.
- Organización Internacional del Trabajo. Organisation Permanente du Travail. Permanent Labour Organization. (OIT). (1921). *Status et Règlements. Constitution and Rules*. Genève: Bureau International du Travail-International Organization of Labour.
- Organización Internacional del Trabajo. (1928-29). *Legislación Social de América Latina*, Vol. I y II. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1930). *Convenio 29. Décimo Cuarta Reunión*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1943). *Los problemas del trabajo en Bolivia. Informe de la Comisión Mixta Boliviano-Estadounidense del Trabajo*. Montreal: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1951). *Comisión Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. (1950-51). 1era. Reunión. La Paz Enero 1951. Los Trabajadores Indígenas en los países independientes. Informe General*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953a). Tomo I: Texto del informe. Informe preparado para los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú. Confidencial. *Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidas y los Organismos especializados para el Estudio de los problemas de las poblaciones indígenas andinas*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953b). Tomo II. Apéndices. *Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidas y los Organismos especializados para el Estudio de los problemas de las poblaciones indígenas andinas*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953c). *Poblaciones indígenas. Condiciones de vida y trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*. Estudios y documentos nueva serie no. 53. Ginebra: OIT.

- Organización Internacional del Trabajo. (1954). *Comisión Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Trabajo Indígena. Segunda Reunión, Ginebra 15-26 de Marzo de 1954. Informe General*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1957). *Código Internacional del Trabajo 1955. Presentación metódica de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1955 con anexos en que figuran otras normas de política social formuladas por la Organización Internacional del Trabajo o con su colaboración, 1919-1955*. Ginebra: OIT.
- Poblete Troncoso, M. (1928). La législation sociale dans L'Amérique Latine. *Revue Internationale du Travail*, 17(1-2), 51-67 y 204-230.
- Poblete Troncoso, M. (1938). *Condiciones de vida y trabajo de la población indígena del Perú. Oficina Internacional del Trabajo. Estudios y Documentos. Serie B. Condiciones económicas y sociales No. 28*. Ginebra: OIT.
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Rens, J. (1959). América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Cuarenta años de colaboración: 1919-1959. *Revista internacional del trabajo*, 60(1).
- Rodgers, G., Lee E., Swepston L. y Van Daele J. (2009). *The ILO and the quest for social Justice, 1919-2009*. Genève: ILO.
- Rodríguez García, M. (2010). Conclusion: the ILO's impact on the World. En J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. Van Goethem y M. Van Der Linden (Eds.), *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Berna: Ed. Peter Lang.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005). *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University.
- Sociedad de las Naciones- Conferencia Internacional del Trabajo. (junio, 1929). *Extracto Taquigráfico Provisional. [Discusión sobre el Trabajo Forzado]*. Ginebra.
- Seeikings, J. (2010). The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1950. En J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. Van Goethem y M. Van Der Linden (Eds.), *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Berna: Ed. Peter Lang.

- Urban, Y. (abril, 2007). *L'étranger assimilé à l'indigène et la nationalité dans les territoires coloniaux (hors Afrique du Nord), 1897-1940*. Trabajo presentado en el Séminaire Sciences sociales et immigration. Université de Bourgogne, Bourgogne. Recuperado de <http://barthes.ens.fr/cliio/seminaires/himmig/urban.pdf>
- Van Daele, J. (2010). Writing ILO Histories: a State of the Art. En J. Van Daele, M. Rodriguez Garcia, G. Van Goethem y M. Van Der Linden. *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Bern: Ed. Peter Lang.
- Van Daele, J., Rodriguez Garcia, M., Van Goethem, G. y Van Der Linden, M. (Eds.). (2010). *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Bern: Ed. Peter Lang.
- Weil, P. (2003). *Le statut des musulmans en Algérie coloniale: une nationalité française dénaturée*. Italy : European University Institute Badia Fiesolana.
- Werner, M. y Zimmerman, B. (2006). Beyond Comparison. Histoire croisée, Entangled History. *History and Theory*, 45, 30-50.
- Zimmerman, S. (2010). 'Special Circumstances' in Geneva: the ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Interwar Years. En J. Van Daele J., M. Rodriguez Garcia, G. Van Goethem y M. Van Der Linden (Eds.). *Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century*. Berna: Ed. Peter Lang.



# Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT y el Brasil en diálogo y conflicto, 1930-1990

*Norberto O. Ferreras*

En los últimos años los medios de comunicación nos han proporcionado abundante información sobre casos relacionados con el denominado “trabajo esclavo contemporáneo”. El uso de esta terminología creció principalmente como una forma de denuncia antes que como una categoría analítica. Para comprender la expansión de la utilización de “trabajo esclavo contemporáneo” es que en este artículo analizaremos brevemente la forma en que el trabajo forzado fue parte de los debates relacionados con las cuestiones laborales en dos países sudamericanos, Argentina y Brasil, a lo largo del siglo XX, y la manera en que sus abordajes los llevaron a una situación de acuerdo, diálogos y tensiones con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El hecho de que los medios de comunicación y activistas sociales recurran al uso de “trabajo esclavo contemporáneo” implica que los grupos de trabajadores a los que define esta categoría se encuentran en un cierto estado de indefensión y vulnerabilidad o se refiera a grupos que no están organizados o que no consiguen organizarse. Pero también se vincula con la trayectoria de un debate que aparece invisibilizado por el impacto del término “esclavitud”. La utilización de ese término implica un salto al siglo XIX, y oblitera un intenso, cambiante y prolongado debate sobre las formas del trabajo servil a lo largo del siglo XX (Gomes, 2008).

Acompañada por el extenso y denso debate relacionado con el tema, percibimos que la cuestión del trabajo esclavo está en la agenda de las instituciones internacionales desde sus inicios, así como no estaba presente en nuestra región.

Estos desfases están relacionados con la historia del trabajo regional y sus desdoblamientos institucionales y legales. Lo que denominamos “trabajo esclavo contemporáneo” está directamente vinculado con el trabajo forzado, tal como la OIT lo definió en la Convención 29 de 1930 antes que con la Convención sobre la Esclavitud de 1926 de la Sociedad de las Naciones o la Convención suplementaria de 1956 de la Organización de las Naciones Unidas. Las actuales medidas tomadas para contener la explotación del trabajo en la modalidad de trabajo esclavo contemporáneo están en diálogo con la tradición de los organismos internacionales. La propuesta de este artículo es comprender los vínculos establecidos entre los países latinoamericanos y la OIT, la forma en que esta cuestión apareció en las Conferencias Internacionales del Trabajo y las posiciones de los países de nuestra región. Para finalizar, se abordarán los debates existentes en torno a ambas categorías (trabajo forzado – trabajo esclavo contemporáneo).

La cuestión del trabajo esclavo es una problemática que ha ido creciendo en los últimos tiempos. Desde la década de 1970, el trabajo forzado fue incorporado al debate por los movimientos sociales como forma de conseguir impacto en la prensa y entre los formadores de opinión, así como, para llamar la atención de los medios de comunicación de masas y de las agencias internacionales, el trabajo forzado fue presentado como trabajo esclavo. Esta cuestión terminológica, si bien ha creado una corriente de simpatía y preocupación con la situación de los trabajadores en condiciones desfavorables, no deja de ser un problema para vincular esta nomenclatura con otras realidades y con los principios de los organismos internacionales. No obstante, si esta denominación es utilizada, es debido al hecho de que la “esclavitud” es un tema que continúa siendo un tabú y un estigma en cualquier realidad. Un caso emblemático de este tabú es el brasileño. Desde la abolición de la esclavitud en ese país, en 1888, la palabra “esclavo” fue excluida del vocabulario legal; también podríamos decir que el intento de olvido fue extendido a la memoria de la esclavitud cuando en 1891 Rui Barbosa, quien en ese momento se desempeñaba como ministro de Economía, ordenó la quema de los registros existentes relacionados con el origen, llegada y el comercio de esclavos en Brasil. Durante un período prolongado nadie más quiso saber sobre la esclavitud: era una ignominia que debía permanecer sepultada en el pasado,<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No podemos dejar de mencionar que la intención de Rui Barbosa era la de impedir que los ex dueños de esclavos pidiesen resarcimiento por los esclavos liberados. Vemos este olvido en, por ejemplo, el Código Penal de 1890, donde la esclavitud no es mencionada entre los crímenes.

a pesar de que la cuestión fuera mencionada por viajeros y funcionarios, como Euclides da Cunha en su viaje por Amazonas.

Más de 50 años pasaron para que la palabra “esclavo” volviera al ordenamiento jurídico brasileño. El Código Penal de 1940 recuperó el vocablo *escravo* como establecido en el “*Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: Pena - reclusão, de dois a oito anos*”.<sup>2</sup> Este Código no tipificaba lo que debía ser entendido por este crimen, como tampoco el Código de Trabajo del varguismo –que es del mismo momento, conocido como *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), de 1943– trataba esta cuestión. Lo enunciado no tuvo incidencia y permaneció inerte por décadas.

La terminología era ignorada en América Latina; como ejemplo tenemos que entre la abolición y la incorporación de la esclavitud al Código Penal en el Brasil pasaron más de 50 años. La esclavitud precisaba ser redefinida y repensada a partir del establecimiento del complejo de instituciones internacionales constituidas después del fin de la Gran Guerra. Estas instituciones fueron creadas como forma de regular las relaciones entre países y para el establecimiento de estándares y patrones para las comunicaciones, la salud, la cultura, el transporte, el trabajo, etc. En este contexto nos encontramos con una importante reflexión y con políticas sobre la esclavitud y el trabajo forzado que tenían algunos correlatos regionales. Realizaremos un recorrido paralelo de las trayectorias de la cuestión del “trabajo esclavo – trabajo forzado” desde que ingresa en la consideración del complejo ginebrino para después analizar la forma en que el Brasil y la Argentina incorporaron los debates internacionales en diferentes momentos históricos y con objetivos y sujetos determinados que dejaron su impronta en los debates sobre la esclavitud contemporánea.

Presentaremos brevemente el recorrido de la cuestión de la esclavitud en las organizaciones internacionales. Junto con el Tratado de Versalles, que definió las consecuencias políticas y económicas de la guerra, fue también aprobada la Convención de Saint-Germain-en-Laye de 1919 (Gran Bretaña, 1919, p. 108) que en su artículo 11 trataba de la esclavitud y revisaba los acuerdos alcanzados en las Conferencias de Berlín (1885) y Bruselas (1890), fundacionales de la moderna lucha contra la esclavitud y el tráfico, pero que también habían servido como base para la repartición colonial de África.

---

<sup>2</sup> El Código fue puesto en vigor el 1 de Enero de 1942.

Las acciones de la Sociedad representaban un cambio importante en la lucha contra la esclavitud en relación con el período anterior. Por el Tratado de Versalles fue creada también la Organización Internacional del Trabajo, destinada a mejorar las condiciones de los trabajadores. Si bien las dos instituciones tenían sus propias actividades, algunas cuestiones eran tratadas en paralelo y existían vasos comunicantes, como en la temática de la esclavitud.

Para combatir la esclavitud la Sociedad decidió que las regiones que habían sido territorios coloniales de los países derrotados estarían gobernadas por algunas potencias por medio de un Mandato. Esto implicaba que tendrían, entre otros derechos y responsabilidades, ciertas atribuciones para poder acabar con la esclavitud (Macmillan, 2002, p. 100). Esta política colocaba en la civilización occidental la respuesta para las costumbres atrasadas de los países bárbaros. Europa se daba a sí misma las responsabilidades de la gesta civilizadora. La administración de África por los países europeos garantizaba la superación de costumbres atávicas y atrasadas, como era la esclavitud. En la medida que la Sociedad de las Naciones entendía que las medidas tomadas no eran suficientes, fueron pensados otros instrumentos. Para planear estas nuevas medidas eran necesarias investigaciones que permitieran llegar a un común denominador entre los países miembros.

Tanto en 1922 como en 1923 la Sociedad realizó consultas sobre la esclavitud y el trabajo indígena en los países miembros.<sup>3</sup> La falta de respuestas, o su ambigüedad, llevaron a la Sociedad a crear una comisión que incluyó un miembro de la OIT. La propuesta era la de investigar cada caso denunciado. Los poderes de esta comisión –conocida como Comisión Temporaria sobre la Esclavitud– fueron limitados, por lo que fue considerada de carácter informativo. Aun así, consiguió colocar la temática de la esclavitud en el debate institucional, pero separada del trabajo forzado u obligatorio, porque estos no implicaban la privación permanente o definitiva de la libertad, y porque en este caso se trataba de trabajadores fuera de África o de los centros coloniales, foco principal del esfuerzo contra el trabajo esclavo (Miers, 2003, p. 100-121).

En 1926 fue posible avanzar en una Convención que fuese un instrumento reconocido universalmente. Esta Convención es considerada un marco de

---

<sup>3</sup> Sobre trabajo indígena, sus sentidos, conceptualizaciones y políticas en la OIT, ver el trabajo de Rossana Barragán que forma parte de esta compilación.

la legislación internacional y aún hoy continúa vigente, con pocas alteraciones. Fue aprobada en setiembre de 1926, consta de unos pocos artículos y define a la esclavitud como la propiedad de la persona. De esta forma la Sociedad y su heredera, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que ratificó esta Convención, definieron la pérdida de la libertad y la posesión y el dominio de la persona como los principales elementos para establecer la diferencia entre libertad y esclavitud. En el artículo cinco de la Convención se reconocía la existencia de formas de trabajo consideradas como trabajo forzado u obligatorio, pero no eran asimiladas al trabajo esclavo (Sociedad de las Naciones, 1926). En la Convención se expresó que el trabajo forzado no debería crear “formas análogas a la esclavitud”, lo que abrió camino a ciertas interpretaciones sobre la relación entre trabajo esclavo y forzado (Allain, 2008).

Para la OIT, desde sus inicios la esclavitud significó la forma extrema de supresión de los derechos laborales, pero no la única. En los debates para la aprobación de la Convención sobre trabajo forzado la palabra “esclavo” no fue utilizada como una categoría específica. Si la Sociedad trataba la cuestión de la pérdida de la libertad y la propiedad de la persona, la OIT analizaba las formas de fijar a los trabajadores de forma compulsiva.<sup>4</sup>

El interés de la OIT en la esclavitud y en el trabajo forzado permitió que en 1926 Albert Thomas, su secretario general, fuese convocado a participar en el comité que acompañaba los asuntos relacionados con la esclavitud. Esta convocatoria y la aprobación de la Convención contra la Esclavitud elaborada por la Sociedad hicieron que la OIT intensificase sus trabajos para poder alcanzar su propia legislación, que contemplara aquellos aspectos que eran dejados de lado por la Sociedad. La Convención de 1926 trataba sobre la propiedad de la persona; la OIT, a su vez, que no podía tratar el asunto de ese modo, pasó a preocuparse por las formas coercitivas de control de los trabajadores y la apropiación de la mano de obra (OIT, 1924, p. 737).

Las investigaciones sociales y las informaciones recibidas por la OIT mostraban que la coerción física o económica no implicaba el cercenamiento definitivo de la libertad de forma absoluta, tratándose de controles transitorios. Las menciones fuera de África sobre el tema estaban relacionadas con

---

<sup>4</sup> En las Recomendaciones y Convenciones, así como en las Resoluciones, el término utilizado es trabajo forzado.

el uso de la deuda y asumían nombres como el *acasillamiento*, el peonaje, el *aviamento*, la habilitación o el enganche. Estas formas de trabajo por deuda y de pago en especies eran denominadas como *truck system*. La prestación de servicios comunitarios en las regiones de población indígena pasaría a ser tratada como parte del trabajo indígena.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1936 la OIT propuso la realización de una investigación sobre el trabajo forzado entre los indígenas en África y en América, organizada por el *Native Labour Committee*. De esa forma era evidente la estrecha relación entre los dos temas. Ante esta propuesta los posicionamientos se hicieron regionales y obligaron a los representantes a manifestarse. En cuanto los delegados obreros y del gobierno de la India se enfrentaron sobre la existencia de trabajo forzado, los delegados latinoamericanos rechazaron la iniciativa para la región, ya fuera porque negaban la existencia de trabajo forzado o porque entendían que la cuestión no podía estar geográficamente restringida. Tanto esta investigación como una propuesta de recomendación solamente serían aprobadas cuando fuese eliminada la mención a “África y América” y mantenida la palabra “indígena”. El motivo del rechazo, en palabras del delegado del gobierno de Brasil, Fonseca de Montarroyos, era porque:

(...) esta Resolução é absolutamente inaceitável para nós porque está baseada na presunção de condições que não existem. (...) existe a mão-de-obra simplesmente. Que os homens sejam negros, amarelos, de todas as cores que vocês quiserem, azuis, verdes, essas distinções não existem. Todos eles são cidadãos.<sup>5</sup> (OIT, 1926, p. 263-264).

Para los delegados americanos la esclavitud era vista como una realidad propia de las sociedades coloniales, por lo que no afectaba a los países americanos. Como estas naciones no eran coloniales no podrían ser acusadas de practicar la esclavitud, porque además la habían abolido en el siglo XIX.

El debate sobre el trabajo forzado de la OIT fue paralelo a los debates sobre el trabajo “indígena”, entendido como el que comprendía a los trabajadores no europeizados o a los trabajadores nativos de las colonias europeas

---

<sup>5</sup> La posición de Montarroyos fue acompañada por los delegados de la Argentina, Chile, Cuba, Uruguay y Venezuela.

en África, Asia y Oceanía. Si esta preocupación estaba centrada en los países coloniales, las descripciones afectaron a los países latinoamericanos, que rechazaban ser incluidos dentro de estas categorías y llevaron a la OIT a refinar sus definiciones. El interés de la OIT en la esclavitud y en el trabajo forzado fue consecuencia de los estudios e investigaciones de la *Comisión Temporal* que ya mencionamos (OIT, 1922, p. 737).

A pesar de esta oposición, en 1929 la OIT discutió la posibilidad de llevar adelante una investigación que subsidiase una Convención sobre trabajo forzado. Los miembros latinoamericanos de la OIT no participaron del comité y desestimaron esta medida porque entendían que en sus países el trabajo nativo estaba protegido o directamente no existía como un trabajo diferenciado y obligatorio. Esto equivalía a decir que el único trabajo forzado que podía ser asimilado a lo planteado por la OIT era el trabajo indígena. Para los países europeos la preocupación se relacionaba con que se sentían responsables por la civilización en África y en Asia, pero no era vista como una cuestión propia de su región. Los países más cuestionados fueron Japón y las regiones independientes de la India. En esa Conferencia, como en la de 1930 que aprobó la Convención 29, se hacía evidente que la preocupación estaba relacionada con una determinada región: las colonias europeas con mano de obra nativa (OIT, 1929a, p. 35-62 y 953-964; OIT, 1930, p. 267-363).

Después de los debates tanto en la OIT como en la Sociedad de las Naciones, finalmente en 1930 fue aprobada la Convención 29, llamada “sobre Trabajo Forzado u Obligatorio”. En su artículo segundo el trabajo forzado fue definido como “...todo trabajo o servicio exigido de una persona bajo la amenaza de sanción y para el cual no se haya ofrecido espontáneamente”. A pesar de que esta legislación pretendía tener un alcance universal, aplicable a cualquier caso y situación, y que el trabajo obligatorio fuese aceptado únicamente para casos de necesidad, quedaba claro que la preocupación estaba centrada en los pueblos no europeizados. La Convención mencionaba la existencia de jefaturas o líderes que actuaban como mediadores de los trabajadores nativos con las autoridades exteriores (OIT, 1929b). Las primeras ratificaciones de este convenio también mostraron el interés de determinados países por controlar la esclavitud y el tráfico, más allá del nombre de la Convención. En 1931 los firmantes fueron Gran Bretaña, Irlanda, Liberia y Suecia; un año después adhirieron Australia, Bulgaria, Dinamarca, España, Japón y Noruega.

Para conformar e integrar a los países latinoamericanos, en los años que siguieron a estos debates la OIT incorporó la cuestión indígena tal como era entendida en nuestra región y separó los dos campos. A partir de este momento la cuestión indígena pasaría a ser cada vez más patrimonio latinoamericano, en cuanto el trabajo forzado era una cuestión intrínsecamente colonial. Por lo tanto, se abrían dos esferas especializadas de la explotación de la población nativa, con abordajes complementarios y nominalmente diferenciados. Esto no impidió que el trabajo forzado fuera discutido en América Latina, con la especificidad que sería tratado por la OIT en territorio americano, aunque no en Ginebra (Ferreras, 2012, p. 305-324).<sup>6</sup>

De hecho, algunas de las cuestiones mencionadas en la Convención eran parte de las condiciones de trabajo de América Latina. La existencia de líderes indígenas mediando el trabajo de los miembros de su tribu había sido verificada. Un caso conocido es el del trabajo forzado en el Putumayo, que fue investigado por Lord Casement. Estas relaciones se mantendrían *a posteriori* del informe Casement de 1910 y continuarían durante todo el ciclo del auge del caucho amazónico (Pineda Camacho, 2003). La explotación de la mano de obra indígena seguiría siendo legal en varios países. La abolición definitiva fue decretada con el fin del *pongueaje* durante la revolución de 1952 en Bolivia (Gotkowitz, 2007, p. 231). También era conocido y combatido el peonaje por deudas en otros países de la región.

Otro tema que también preocupó a los representantes latinoamericanos fue el del *truck system*, como era conocido el pago de salario en especies. El término *truck system* fue mencionado en la OIT en 1925, pero la Argentina venía de debatir y aprobar la ley 11.728, que fue conocida como “Ley de pago en moneda nacional”. Esta normativa correspondía a un debate que ocupó varios períodos legislativos desde 1920, y tenía como objetivo controlar y limitar la explotación de los trabajadores en algunas producciones, principalmente en las extractivas como la yerba mate o en los quebrachales, pero también en actividades que eran mano de obra intensiva, como la producción de caña de azúcar.

La cuestión volvió a ser debatida en 1935 en la XIX Conferencia Internacional del Trabajo. El tema fue inicialmente planteado por el representante

---

<sup>6</sup> El autor explica la evolución de la cuestión del indigenismo y la relación entre América Latina y la OIT.

de los trabajadores brasileños, Chrisosthomo Antônio de Oliveira, como un llamado de atención sobre uno de los temas considerados prioritarios para los representantes obreros de la región y como una crítica a las posiciones de los países europeos que mantenían este tipo de explotación en las colonias. Para ellos esta explotación inviabilizaba reformas laborales en los países de América Latina (OIT, 1935a, p. 368-369).

En esta Conferencia el representante del gobierno argentino, Enrique Ruiz Guiñazú, fue más explícito y presentó la situación del *truck system* de forma detallada sobre la base de la experiencia argentina, principalmente los debates que derivaron en la ya mencionada “Ley de pago en moneda nacional”. Fuese por las devaluaciones de las monedas regionales después de la crisis de 1929 o por la caída del nivel de empleo, los salarios estaban deprimidos y el *truck system* contribuía a deprimirlos todavía más y a convertirlos en imprevisibles. El proyecto de resolución debería dar paso a una convención sobre el tema que acompañase la legislación de varios otros países de Europa y América. La Convención permitiría una remuneración más homogénea y previsible para los trabajadores, sin la explotación extra en la esfera del consumo. La posición de Ruiz Guiñazú fue respaldada por los representantes gubernamentales brasileño, Affonso Bandeira de Mello, y venezolano, César Zumeta. Este último mencionaba ese hecho como competencia desleal en el escenario internacional. La resolución fue aprobada por unanimidad ciertamente porque la aprobación no tenía consecuencias concretas, solo que continuaran las investigaciones sobre el impacto del *truck system* en el salario de los trabajadores (OIT, 1935a, p. 479-484).<sup>7</sup>

En la Primera Conferencia Internacional de los Países Americanos Miembros de la OIT, que tuvo lugar en Santiago de Chile entre diciembre de 1935 y enero de 1936, el *truck system* también fue colocado en el orden del día. Dos grupos estaban empeñados en esta cuestión, los trabajadores y los representantes del gobierno argentino, con Enrique Forn como portavoz. El grupo de los trabajadores colocaba al *truck system* junto con otras cuestiones de la legislación social que merecían ser atendidas y que eran dejadas de lado por los gobiernos. Forn, por su parte, dedicaba una atención especial al tema y vinculaba esta práctica con la explotación de trabajadores en aquellos lugares

---

<sup>7</sup> La resolución completa fue publicada en la página 744.

alejados de los centros urbanos. Veinte años después de los primeros debates en la Argentina, Forn entendía que el *truck system* era una práctica propia del trabajo rural y, principalmente, de aquellos establecimientos dedicados a la extracción o que utilizaban grandes cantidades de mano de obra en forma extensiva, como los ingenios azucareros y los *obrajes*. La propuesta de Forn, que fue aprobada sin debate, debe ser considerada como una continuación del interés argentino por el tema, ya colocado en la CIT del año anterior. También llamaba a realizar investigaciones sobre esta cuestión y a solicitar los datos disponibles en Ginebra que permitieran la sanción de una futura Convención (OIT, 1936, p. 145-298).<sup>8</sup>

Los debates de la CIT de 1935 y la Conferencia Internacional de los países americanos del año siguiente estuvieron basados en impresiones o datos de algunos pocos países, como las leyes de Argentina y Paraguay: esto no era suficiente para pensar en una legislación universal. Por ese motivo en 1936 la OIT inició una investigación general sobre el *truck system* con el envío de un cuestionario a los países miembros. Las respuestas a ese cuestionario serían la base de una futura convención. A pesar del esfuerzo realizado para avanzar en esta dirección, las respuestas fueron pocas y frustrantes. Los países que respondieron a la consulta fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Estados Unidos, Liberia, México, Perú y la Unión Soviética. Los países de América Latina aportaron algunos datos junto con sus legislaciones; los demás enviaron comentarios generales y sin aportar datos concretos. Era una cuestión que parecía restringirse a nuestra región (OIT, 1935b).

Los representantes de América Latina retornaron nuevamente a la cuestión del *truck system* en la CIT de 1937. El representante de los trabajadores venezolanos, Luis Alfonso Parra, denunciaba la continuidad del *truck system* y el pago en vales entre los trabajadores rurales y los petroleros. El representante de los trabajadores de la India, Satis Sen, aprovechó que se retomara el tema para encuadrar el *truck system* en los debates del trabajo forzado y del trabajo indígena. Se entendía que los sistemas de explotación por medio de la deuda, el adelantamiento de bienes y/o la obligación de la utilización de las proveedurías de las empresas, entre otras formas de fijar y explotar a los

---

<sup>8</sup> Como aporte al debate Paraguay presentó su Ley 1218 del 6 de agosto de 1931, por la cual era obligatorio que las empresas que operaban en el Alto Paraná pagasen a sus obreros dentro del mismo país y en moneda corriente para combatir el *truck system*.

trabajadores, continuaban por todo el sistema colonial británico y provocaban crisis alimenticias y desnutrición generalizada entre los nativos. Ciertamente la crítica era mucho más seria y tenía un impacto mayor que las colocaciones latinoamericanas, lo que llevaba a revisar las Convenciones previamente aprobadas porque implicaba colocar en el centro del debate a uno de los principales países europeos. De esta forma se relacionaba al *truck system* con el cuadro de hambre y pobreza con que la India era vista en el mundo occidental. El *truck system* y otras formas de control de la mano de obra o de sujeción extraeconómica, como la obligación de cultivar sus propios alimentos, parecían otra manera de burlar los límites a la explotación colocados por las convenciones anteriores. La propuesta de una resolución apuntaba, nuevamente, a que se ampliaran los estudios sobre el *truck system* y otras formas de explotación (OIT, 1937, p. 263-562).<sup>9</sup>

En la Segunda Conferencia de los países americanos, que tuvo lugar en Santiago de Cuba en noviembre de 1939, el tema todavía estaba vigente. En esa reunión fue brevemente presentado lo que se había realizado —que no era mucho—: establecer que la OIT había reunido algunos datos. La novedad fue que los debates sobre el *truck system* entraron en diálogo con la cuestión del peonaje, a pesar de que fue una breve mención y no una reflexión. El tema podía ser de interés, pero la situación internacional condicionaba las preocupaciones. Este sistema de pagos fue nuevamente tratado en la Conferencia Americana ocurrida después de la Segunda Guerra Mundial, en 1946. La peculiaridad del hecho fue que el abordaje fue claramente destinado a tratar la cuestión como propia de las comunidades indígenas. De esta forma ya no se refería a los trabajadores como un todo, sino a una categoría específica: los trabajadores indígenas de América Latina (OIT, 1939, p. 22-23; OIT, 1946, p. 133).

Evidentemente el *truck system* fue un sistema que, con varios nombres diferentes, correspondió a una forma muy extendida de control y pago. Si bien este era un tema marginal para los trabajadores urbanos, *milieu* del cual provenían los representantes obreros, la situación de los jornaleros agrarios no podía ser ignorada y mostraba el rostro más grave de la explotación del trabajo en la región. Recordemos que, sacando a la Argentina, el resto de los

---

<sup>9</sup> En 1938, el representante de los trabajadores de Suecia, Gunnar Andersson, colocaba la cuestión de forma marginal al solicitar una resolución sobre los trabajadores en las madereras y mostrar la utilización del *truck system* en esta industria (OIT, 1938, p. 482).

países americanos eran mayoritariamente rurales; e incluso en la Argentina la explotación agraria tenía enorme importancia.

El trabajo análogo a la esclavitud y la esclavitud en sentido amplio volvieron al centro de la escena algunos años después, con la discusión a mediados de la década de 1960 de las convenciones de la ONU y de la OIT aprobadas durante los años 1950.

Este fue un nuevo momento, con una renovada reflexión sobre el trabajo en general y el trabajo esclavo en particular. Si en el sector urbano e industrial el debate estaba centrado en la racionalización de la utilización de la mano de obra, en el sector rural se hacían sentir los efectos de la renovación en las técnicas productivas por la vía de gobiernos desarrollistas o por la del autoritarismo modernizante. En este nuevo contexto los trabajadores fueron, una vez más, la variable de ajuste de las inversiones en el desarrollo; por lo tanto, las formas de control extraeconómicas se ampliaron en forma evidente. En este momento el país que más llamó la atención fue Brasil. Los organismos internacionales y las organizaciones del tercer sector denunciaban a este país por la explotación excesiva de los trabajadores rurales. La *Anti Slavery International* se enfocaba en la esclavitud indígena y la ONU reforzaba esta lectura. Sin embargo, poco tiempo después sería la explotación del migrante interno la que demostraría que la modernización conservadora utilizaba a los trabajadores como el primer insumo de la expansión de la frontera agraria. Las tentativas de la dictadura civil-militar para limitar el alto grado de explotación y el subsidio indirecto a la producción agraria por la vía de la supresión de los derechos laborales no fueron exitosas, principalmente porque los derechos de los peones rurales eran enunciados, pero no iban acompañados de fiscalización y control. Las medidas de la dictadura brasileña seguían los parámetros establecidos por la Alianza para el Progreso y por la USAID; o sea, garantizar los derechos fundamentales, como a la vida y a la libertad, y no los derechos sociales.

En este contexto, en 1964 fue presentado un informe especial sobre el tráfico y la esclavitud a partir de una pesquisa realizada por el equipo liderado por el egipcio Mohammed Awad. En este informe Brasil aparecía involucrado por denuncias contra los caucheros que esclavizaban indígenas. Según la denuncia, los indígenas eran marcados para impedir que se escaparan de las plantaciones (Awad, 1966, p. 22).

Ante la intensificación de las presiones, Brasil adoptó un conjunto de medidas contra la esclavitud. En 1965 fueron aprobadas tres convenciones internacionales: la Convención sobre la Esclavitud de la antigua Sociedad de las Naciones y que databa de 1926; la Convención suplementaria sobre abolición de la Esclavitud, del Tráfico de esclavos y de las Instituciones y prácticas análogas a la Esclavitud de 1956 de la ONU; y la Convención 105 de la OIT de 1957 (Ferrerías y Secreto, 2013). La forma en que Brasil reaccionó estaba en sintonía con lo que la ONU proponía en ese momento: es decir, a favor de unificar la esclavitud con el trabajo forzado. Esto tenía implicaciones claras, pues resaltaba los derechos fundamentales ya que dejaba en un segundo plano los derechos sociales. La aprobación de la Convención 105 tenía un valor extra, el de cuestionar a los regímenes de la esfera socialista, lo que reforzaba la imagen de “revolución democrática” que la dictadura civil-militar brasilera quería mostrar.

En esta misma dirección se posicionaron los movimientos sociales que se ocuparon de esta cuestión. El lanzamiento en 1971 de la Carta Pastoral “*Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social*” del obispo de São Felix de Araguaia, Pedro Casaldáliga, apuntaba en la misma dirección y colocaba en primer lugar los derechos de primera generación (libertad) sobre los de la segunda (igualdad). La denominación elegida para designar el trabajo forzado fue de “esclavo”, que denunciaba de forma conjunta tanto a los *fazendeiros* como a la dictadura. Esta Carta Pastoral se refería al *aliciamento* (que puede ser traducido como contratación por medio de engaños) como “esclavización” y al trabajo forzado como “esclavo”. La denominación de trabajo “esclavo” fue continuada desde su fundación en 1975 por la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) de la Iglesia Católica, y por el Ministerio Público del Trabajo (o fiscalía del trabajo). La Carta Pastoral de 1971 tenía dos objetivos: movilizar contra una forma extrema de explotación de la mano de obra y cuestionar la legitimidad de la política internacional y social de la dictadura. Después de estas denuncias fueron tomadas algunas medidas, especialmente por los órganos del Poder Judicial. Ya en el proceso de redemocratización, el Estado brasilero fue definiendo la cuestión del “trabajo forzado” como “trabajo análogo a la esclavitud” y tomando medidas que apuntaban en esta dirección. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso estableció políticas de combate al trabajo esclavo que posteriormente alcanzarían el rango de políticas de Estado cuando, en 2003, el gobierno de

Lula da Silva modificó el Código Penal para definir claramente la esclavitud. Desde este momento las intervenciones han ido *in crescendo* y han marcado una orientación jurídica para las disputas por el sentido del trabajo forzado así como han definido el campo semántico de la disputa.<sup>10</sup>

Fueron pocos los avances que registró la lucha contra el trabajo forzado en el Brasil desde el momento en que fue sancionado el Código Penal en 1940 hasta la adopción de la legislación del sistema de Ginebra, la ONU y la OIT, en la década de 1960. Pero una vez que la CPT adoptó la definición de “trabajo esclavo” o “esclavitud” como objetivo de sus denuncias, y profundizó y difundió esta denominación, las acciones contra este tipo de trabajo fueron creciendo constantemente y, desde la década de 1990, pasaron a ser lideradas por el Estado. Las denuncias crearon un nuevo ámbito de reflexión legal y de acción por parte de determinados órganos del propio Estado brasileño. Aun cuando la legislación internacional estaba disponible y trataba sobre las problemáticas presentes en el Brasil, la opción legal partió de un artículo del Código Penal Brasileño, inerte hasta ese momento, que deja de lado los acuerdos internacionales adoptados y que de hecho tienen estatuto jurídico superior en la legislación brasileña.

Según los juristas, la opción por el artículo 149 del Código Penal está vinculada a la posibilidad de establecer una penalidad mayor y ampliar las posibilidades de alcanzar el castigo de los empresarios involucrados en este crimen. Igualmente, el bien jurídico tutelado en el caso del artículo 149 es la libertad y no el trabajo. Para poder poner en práctica esta legislación, la libertad fue entendida como la capacidad de locomoción, lo que lleva a una serie de debates técnicos y legales sobre la restricción del derecho de ir y venir de las personas, que en ciertos casos favoreció, paradójicamente, a los “esclavistas” (Castilho, 2000, p. 55). Esto por lo menos hasta la modificación del art. 149 en 2003,<sup>11</sup> y más recientemente con la modificación constitucional de

---

<sup>10</sup> La cronología de las políticas públicas en relación con el trabajo esclavo en el Brasil está disponible en una publicación del Ministerio del Trabajo y el Empleo del Brasil (Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 2012).

<sup>11</sup> El art. 149 en 2003, cuando fue redefinido como: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois

2014 que permitió la expropiación en caso de condena por el uso de mano de obra esclava.<sup>12</sup>

Desde este punto de vista, es la década de 1970 la que debe ser considerada como el momento de instalación de la cuestión agraria en el centro de la agenda política del Brasil. Las denuncias contra el trabajo esclavo coincidieron con las ocupaciones de tierra que llevaron al crecimiento y expansión del *Movimento dos Sem Terra* (MST) y a la expansión de la frontera agraria.

Si la cuestión del trabajo análogo al de esclavo ganó una gran repercusión en Brasil se debe al hecho de que la estructura agraria brasilera está basada en la explotación extensiva de la tierra, con una baja base tecnológica y con el avance constante en dirección de la frontera ocupada por los bosques amazónicos escasamente poblados y sin infraestructura para sacar la producción de la zona. Esto contribuye a la búsqueda de mano de obra poco calificada que sería utilizada principalmente para los trabajos de eliminación del bosque y/o el cuidado del ganado y de los cultivos. Dicha mano de obra, inexistente en la frontera, era reclutada en los núcleos de pobreza estructural y de alto desempleo por medio de acciones fraudulentas, pero no podemos afirmar que en todos los casos la contratación implicó una explotación ilegal o la caída en las redes de la esclavitud, un factor que siempre dificultó la fiscalización y el control del trabajo análogo al de esclavitud.

El caso brasilero nos permite mostrar dos aspectos importantes en la modificación de las perspectivas de la OIT en relación con la cuestión del trabajo forzado, por un lado, y la incorporación de nuevas denominaciones y aproximaciones provenientes de la sociedad civil, por otro. Si anteriormente mencionamos el hecho de que la acción de la Iglesia Católica asociada con la Teología de la Liberación, fue de fundamental importancia para hacer efectiva la lucha

---

a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º-Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º-A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I - contra criança ou adolescente; II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.” (Brasil, 1940).

<sup>12</sup> El 5 de junio de 2014 fue promulgada la reforma constitucional que permite la expropiación de tierras por uso de mano de obra esclava. La enmienda, conocida como *PEC 57A/1999 do Trabalho Escravo*, demoró 15 años para ser aprobada y desde ese mismo momento pasó a ser discutida la definición de lo que es el trabajo esclavo.

contra el trabajo forzado, al vincular su discurso con el de la esclavización, no podemos dejar de observar que la OIT también transformó su discurso y su acción con el objetivo de lograr un mayor impacto en la lucha contra la explotación excesiva de la mano de obra.

Desde 1975 la OIT es parte del *Grupo de Trabajo en las Formas Contemporáneas de la Esclavitud* de la ONU.<sup>13</sup> Este grupo está conformado también por entidades de la sociedad civil como la *Anti Slavery International*, que supo adaptarse a las nuevas demandas de la sociedad y a nuevas formas de acción. Desde la década de 1970 la OIT tuvo que modificar su discurso y sus prácticas en función de las transformaciones productivas y sociales. La declinación constante de los organismos representativos de los trabajadores y el paso de estos a asociaciones de defensa de los derechos existentes, antes que a la ampliación e incorporación de nuevas categorías de trabajadores, llevó a que la OIT también sufriera un proceso de adaptación, lo que se acentuó después de la caída del muro de Berlín. La influencia creciente de las organizaciones no gubernamentales llevó a un nuevo enfoque sobre la cuestión. La conformación de este grupo de trabajo obligó a que la OIT incorporara nuevas categorías a la lucha contra el trabajo forzado, principalmente aquellas impuestas por la ONU y las ONG. Estas categorías transformaron el discurso y la praxis de la OIT.

La relación de la OIT con el Brasil evidencia estos cambios y adaptaciones en el final del siglo XX. Como mostré respecto de los últimos treinta años, Brasil avanzó en una serie de medidas que definieron la condición de trabajo análogo a la esclavitud. Nuevas leyes, nuevas formas de fiscalización y hasta la adaptación del Código Penal son producto de una nueva sensibilidad local y global ante esta cuestión y no sería posible enumerar todo lo

---

<sup>13</sup> En inglés se llama *Working Group on Contemporary Slavery*. Fue establecido en 1974 y modificó su nombre en 2007 como *Mandate on Contemporary Forms of Slavery, its causes and consequences*. Este grupo es integrado por cinco representantes regionales (África, América Latina, Asia, Europa Oriental y Europa Occidental y otros países), ONG que actúan como consultivas de las Naciones Unidas (como la *Anti Slavery Intenational*, presente desde el primer encuentro, *International Abolitionist Federation* (dedicada a la cuestión de la prostitución), el *Minority Rights Group*, la *International Federation of Women Lawyers* y algunas de las organizaciones intergubernamentales como la Unesco, la FAO, y principalmente la OIT, que está presente desde el segundo encuentro. Otros datos sobre la Comisión en la página web del Mandato (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/WGSlavery/Pages/WGSlaveryIndex.aspx>) y en ZOGLIN, (1986, p. 316).

realizado para comprender, en el presente análisis, la adopción de una categoría jurídica. La OIT fue incorporando a su vez las nuevas demandas de la sociedad, principalmente a lo largo de la década de 1990, lo que culminó con la aprobación de la Convención 182 de 1999 denominada “Sobre las peores formas de trabajo infantil”. En esta convención se utilizan las palabras “esclavitud” y “condiciones análogas a las de esclavitud”, que hasta ese momento no estaban presentes en su vocabulario, lo cual muestra el impacto de las modificaciones culturales y la influencia de grupos de activistas en esta área.

La incorporación de estas nuevas palabras favorecieron el acercamiento con las políticas brasileras de combate a la explotación excesiva de la mano de obra. Hasta ese momento la OIT no se mostraba receptiva a las políticas implementadas por el Brasil, pero esta nueva sensibilidad favoreció que en 2002 fuera creado el programa conjunto de combate a la esclavitud.<sup>14</sup> Este programa permitió una expansión y consolidación de las políticas contra el trabajo forzado consensuado como “trabajo esclavo”. Si bien la acción de la OIT no es directa, contribuyó con el Brasil en campañas de propaganda, formación de periodistas y técnicos, manutención de páginas web especializadas e intercambio de información estadística y legal. Hay un enorme esfuerzo por parte de la OIT para ocupar el lugar en el cual otras organizaciones se presentaban como más influyentes.<sup>15</sup> La OIT desarrolló estas acciones para posicionarse nuevamente como una entidad defensora de los derechos de los trabajadores, ahora devenidos en “pobres”, “migrantes” o “desvalidos”. Para Brasil implica el reconocimiento internacional de su trabajo en la moderación de las formas de explotación de los trabajadores que no están sindicalizados, así como muestra el compromiso con los objetivos de los organismos internacionales. Por su parte, la OIT consigue presentar resultados concretos de sus políticas en esta área ante los países miembros. Avanzada la década de 2000, la OIT desarrolló una serie de actividades de movilización social y cultural como la creación de la página web *Artworks*<sup>16</sup>, en la que se presentan acciones de

---

<sup>14</sup> Más detalles de este programa están disponibles en Brasil, 2003.

<sup>15</sup> Aquí tendríamos que mencionar entre otras a la *Anti Slavery*, o a su hermana estadounidense *Free the slaves*, y más recientemente el TEDx (*Technology, Entertainment, Design*), que se muestran activas y captan un público que cotiza monetariamente y actúa como difusor de sus acciones.

<sup>16</sup> En esta página hay diversas iniciativas culturales y artísticas para aproximar un público que no es de periodistas, técnicos o militantes. Ver: <http://www.iloartworks.org/>

propaganda de las actividades que tienen un mayor impacto mediático o hasta veladas y galas con actores y *celebrities* junto con revistas de modas y grandes empresas, como la *Noite Verde* que fue organizada en Hollywood junto con *Vanity Fair* y Fiat. De esta forma se busca ampliar su público y modificar la relación con la sociedad.<sup>17</sup>

Mientras tanto, nuevos problemas y situaciones son visualizados desde el caso brasileño. El trabajador esclavo no es únicamente el trabajador rural, pobre, de aspecto triste y miserable que es el ícono de estas campañas.<sup>18</sup> El trabajador rural miserable que es mostrado como el sujeto a ser protegido, así como la libertad es el bien jurídico a ser defendido, pasan por un momento de modificación acelerada. Otros actores aparecen y tornan compleja la situación. Desde 2013, la mayoría de los “rescates” se produjeron en las ciudades, principalmente en las grandes, y las víctimas mayoritarias son los inmigrantes (Comissão Pastoral da terra, 2013). Según esa perspectiva, los inmigrantes están en un cierto estado de indefensión desde el punto de vista de la imposibilidad de acceder a la justicia del trabajo porque se trata de trabajadores ilegales,<sup>19</sup> pero estos trabajadores no se perciben a sí mismos como víctimas. En general se ven en una situación de transición y de mejora relativa de sus condiciones económicas.<sup>20</sup> Esto dificulta muchas veces la acción de los órganos legales brasileiros y de la propia OIT. En este contexto, nuevamente la Iglesia Católica –por la vía del *Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante* (CAMI)– vuelve a situarse como un polo de atracción de estos inmigrantes y cobra un nuevo protagonismo que los sindicatos no consiguen asumir porque ven a los inmigrantes como competidores en un mercado de trabajo saturado.

---

<sup>17</sup> En este caso lo que se privilegió fue el vínculo con la ecología, ver *Hollywood puts ILO green programme in the frame* (recuperado de: <http://www.iloartworks.org/in-the-spotlight/vanity-fair/>)

<sup>18</sup> La OIT se ha esforzado en presentar esta imagen para diversas realidades construyendo un tipo cultural específico, pero otros grupos disputan esta imagen y su instrumentalización. Para la acción de la OIT en relación con su campaña en Brasil ver Ripper Carvalho (2010) y Kristine (2012).

<sup>19</sup> La justicia del Trabajo brasilera garantiza los mismos derechos a todos los trabajadores, aun cuando sean ilegales (Brasil, 2012).

<sup>20</sup> De esta forma se expresaron algunos trabajadores cuando fueron entrevistados por la Comisión de Investigación sobre el trabajo Eslavo del Estado de São Paulo (Sao Paulo, 2015).

## Conclusión

En esta comunicación intentamos presentar la creación de una legislación internacional sobre el trabajo forzado en la cual la OIT tuvo una influencia decisiva. Las definiciones que prevalecieron en la primera mitad del siglo XX –y las que prevalecen en el siglo XXI– crearon dos campos discursivos bien definidos, que corresponden en cada caso a dos sujetos específicos. En el primero prevaleció el discurso del *truck system* (pago en especies) y del trabajo forzado por deuda. En este caso fueron los propios trabajadores los que articularon este discurso y sus luchas consecuentes, como la organización de los trabajadores del sector en cuestión y la reivindicación de los derechos ante las autoridades. La lógica del mismo fue la de ampliar representaciones y los derechos sociales, lo que llevó a una política de universalidad de los derechos y a la consolidación de los mismos por la vía de la ley. Desde finales del siglo XX tenemos que el sujeto que reivindica los derechos y sus límites, son las organizaciones de la sociedad civil que llevan consigo al Estado. De esta forma los derechos son delimitados en otras esferas, sin la participación de los trabajadores, que terminan siendo objeto de la ley y no sus sujetos. Por eso el discurso impuesto es el del paternalismo, antes que el del derecho, lo que se evidencia en los términos como “esclavitud” o “rescate”, que acaban victimizando sin promover una integración del trabajador.

## Bibliografía

- Allain, J. (2008). *The Slavery Conventions: The Travaux Préparatoires of the 1926 League of Nations Convention and the 1956 United Nations Convention*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Awad, M. (1966). *Report on Slavery*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Brasil. (s.f.). Comissão Especial do Conselho de Defesa dos direitos da Pessoa Humana de Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Organiza-  
ção Internacional do Trabalho. *Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília: OIT.
- Brasil. Comissão Pastoral da terra. (2013). *Síntese Estatística provisória 1, em 30/12/2013 - Campanha da Cpt Contra o Trabalho Escravo*. Recuperado de <http://www.cptnacional.org.br/attachments/article/1900/S%-C3%ADntese%20estat%C3%ADstica%20do%20TE%202013-%20%20ATUALIZADA%20em%2031.01.2014%20Copy.pdf>.

- Brasil. Ministerio do Trabalho e Emprego. (2012). *Trabalho Escravo No Brasil Em Retrospectiva: Referências para Estudos e Pesquisas*. Brasília: Ministerio Do Trabalho E Emprego.
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. (1940) *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código penal*. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)
- Brasil. São Paulo, Câmara de Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito. (2015). Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Imprensa Oficial, 14/03/2015. *São Paulo Diário Oficial*, 125(47).
- Brasil. Senado Federal, Subsecretaria de Informacoes. (1890). *Decreto Nro. 847. Código Penal*. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- Brasil. Senado Federal, Subsecretaria de Informacoes. (1940). *Decreto-Lei 2.848, de 7/12/1940. Código Penal*. Recuperado de <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102343>
- Brasil. Tribunal Superior de Trabalho. (2012). *O trabalhador estrangeiro no Brasil EM: Notícias do TST*. Recuperado de [http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/2254060](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/2254060).
- Casaldaliga, P. (1971). Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social. *Página de Pedro Casaldáliga*. Recuperado de <http://servicioskoinonia.org/CasaldaSociedad/cartas/1971CartaPastoral.pdf>
- Castilho, E. W. de (2000). Considerações sobre a interpretação jurídico-penal em matéria de escravidão. *Estudos Históricos*, 38(14). Rio de Janeiro: CP-DOC.
- Da Cunha, E. (1999). *À Margem Da História*. São Paulo: Martins Fontes.
- Ferreras, N. (2012). La modernité intégrée par les peuples indigènes. L'Organisation internationale du travail et l'Amérique latine, la question des peuples indigènes et tribaux. En D. Aarão Reis, & D. Rolland, (Org.), *Modernités Nationales, Modernités Importées entre Ancien et Nouveau Monde XIXe-XXIe siècle*. Paris: L'Harmattan.
- Ferreras, N. y Secreto, M.V. (2013). Trabalho decente, trabalho escravo, trabalho degradante, trabalho análogo à escravidão e outras categorias do Mundo do Trabalho Contemporâneo. En N. Ferreras y M. V. Secreto

- (Eds.), *Os pobres e a política. História e Movimentos Sociais na América Latina*. Río de Janeiro: Mauad Ed.
- Gomes, Â. de C. (2008). Trabalho análogo a de escravo: construindo um problema. *História Oral*, 11(1-2), 11-41
- Gotkowitz, L. (2007), *A Revolution for Our Rights: Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia (1880-1952)*. Durham: Duke University press.
- Gran Bretaña. Parlamento. (1919). *Convention Revising the General Act of Berlin, February 26, 1885, and the General Act and Declaration of Brussels, July 2, 1890, Signed at Saint-Germain-en-Laye, September 10, 1919*. Londres: H.M. Stationery Office.
- Kristine, L. (2012). *Slavery*. s/l: Free the slaves.
- Macmillan, M. (2002). *Paris 1919. Six months that changed the world*. Nueva York: Random House.
- Miers, S. (2003). *Slavery in the Twentieth Century. The evolution of a Global Problem*. Walnut Creek: Altamira Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1922). *International Labour Conference. Fourth annual meeting. Geneva, 1922*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1924). *International Labour Conference. Sixth annual meeting. Geneva, 1924*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1926). *International Labour Conference. Eighth annual meeting. Geneva, 1926. Vol. 1*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1929a). *International Labour Conference. Twelfth annual meeting. Geneva, 1929. Vol. 1*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1929b). *Convenção N°29. Sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório*. Recuperado de <http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/C29.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (1930). *International Labour Conference. Fourteenth annual meeting. Geneva, 1930. Vol. 1*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1935a). *International Labour Conference. 90th Session. Records of Proceedings*. Ginebra: OIT.

- Organización Internacional del Trabajo. (1935b). Dossier N 102/6. Study on the “Truck System” (payment of wages). State of Resolution, 19<sup>th</sup> Session. *Archivo de la OIT*.
- Organización Internacional del Trabajo. (1936). *Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Actas de las Sesiones. Santiago de Chile. 2 al 14 de Enero de 1936*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1937). *International Labour Conference. Twenty-third Session. Records of Proceedings*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1938). *International Labour Conference. Twenty-fourth Session. Records of Proceedings*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1939). *Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Informe de la Oficina Internacional del Trabajo acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1946). *Tercera conferencia del trabajo de los estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Ciudad de México - abril de 1946. Memoria del director. Primer punto del orden del día*. Montreal: Oficina Internacional del Trabajo.
- Pineda Camacho, R. (2003). La casa Arana en el Putumayo. El Caucho y el Proceso Esclavista. *Revista Credencial Historia*, 160.
- Ripper, J.R., y Carvalho, S. (2010). *Retrato Escravo*. Brasilia: OIT – Vale.
- Sociedad de Naciones. (1926). *Convención Sobre la Esclavitud*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2448>.
- Zoglin, K. (1986). Action against Slavery: A Critical Evaluation. *Human Rights Quarterly*, 8(2). The Johns Hopkins University Press.

# “Igual salario por igual trabajo”: La Organización Internacional del Trabajo y el Estado argentino frente al trabajo femenino (1919-1960)

*Graciela Queirolo*

En la Argentina, el 2 de julio de 1956 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el decreto ley 11.595, cuyo artículo primero notificaba:

apruébese el Convenio N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, adoptado por la trigésima cuarta reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado en Ginebra en 1951 (*Boletín Oficial*, 1956, p. 1).

El Estado buscaba regular la participación asalariada de las mujeres y garantizarles salarios iguales a los que recibirían los varones frente al mismo trabajo. Por primera vez el Estado se proponía suprimir una práctica de largo ejercicio en el mercado laboral: los salarios diferenciales que afectaban a la mano de obra femenina. Tal vez la nueva gestión que encarnaba la autoproclamada Revolución Libertadora, el gobierno de facto que había derrocado al presidente Juan Domingo Perón, intentaba reparar –aunque solo fuera nominalmente– lo legislado por la innombrable burocracia peronista. Basta recordar los convenios laborales suscriptos entre trabajadores y empleadores con la supervisión del Ministerio de Trabajo, que habían establecido la desigual retribución entre mujeres y varones ante tareas similares.

En la medida es innegable la influencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), institución que venía señalando y analizando el problema desde fines de la Primera Guerra Mundial. La República Argentina no solo había participado en las Conferencias Internacionales del Trabajo desde sus comienzos en 1919, sino que había firmado varias de las convenciones allí elaboradas. En 1933, a través de la ley 11.722, el Estado ratificó los principios enunciados en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919). Ese mismo año, otra ley hizo lo propio con seis convenios firmados por los representantes argentinos ante la Primera Conferencia Internacional. Desde entonces, diferentes leyes nacionales emitidas por diversas gestiones estatales fueron ratificando los distintos convenios que la OIT iba elaborando en sus conferencias anuales.<sup>1</sup>

Este trabajo se propone dos objetivos: por un lado, reconstruir las posiciones del Estado argentino frente al trabajo de las mujeres bajo la gestión de diferentes administraciones; por otro lado, analizar las perspectivas de la OIT sobre el trabajo femenino desde sus orígenes, en 1919, hasta la sanción del Convenio N.º 100 en 1951. En ambos objetivos se prestará especial atención a la cuestión de la desigual retribución salarial que las afectaba respecto de los varones.

## El Estado argentino frente al trabajo femenino (1904-1960)

De acuerdo con las conclusiones de varias investigaciones, el Estado argentino no fue indiferente a la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Así, el trabajo femenino integró los primeros informes encargados por el Ministerio del Interior bajo la gestión de Joaquín V. González a principios de siglo y luego, el proyecto de Ley Nacional de Trabajo (1904) le dedicó un capítulo (Recalde, 1985; Zimmerman, 1995; Suriano, 2000). Si bien el proyecto no logró su aprobación, algunas de sus ideas se retomaron en la ley 5.291 de 1907, que estableció una primera reglamentación del trabajo femenino. De acuerdo con ella, las mujeres embarazadas disponían de una licencia posnatal de 30 días y los empleadores debían conservarles el puesto de trabajo; se prohibía el trabajo de mujeres en empleos considerados insalubres como también durante las horas de la noche.

---

<sup>1</sup> La ley 11.726 (1933) ratificó seis convenios de la Conferencia de Washington de 1919. La ley 11.727 (1933) hizo lo propio con tres convenios de la Conferencia de Génova de 1920 (Unsain, 1952, p. 462-465). Entre noviembre de 1933 y febrero de 1955, los diferentes gobiernos argentinos ratificaron cerca de 80 convenios. Esta política se interrumpió entonces y se reinició en julio de 1956.

Ese mismo año se creó el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), una agencia estatal encargada de estudiar el mundo del trabajo, con el firme propósito de reglamentar las condiciones laborales para permitir acuerdos beneficiosos entre los empleadores y los trabajadores; los técnicos de esta agencia participarían en las Conferencias Internacionales y Regionales del Trabajo convocadas por la OIT. Como analizó Mirta Lobato (2006), el trabajo femenino integró la agenda del DNT a través de la supervisión del cumplimiento de la legislación reglamentaria, del análisis del trabajo a domicilio y del estudio sobre las condiciones de trabajo en algunas ramas productivas. La desigual retribución salarial entre mujeres y varones fue reseñada en los informes y crónicas del DNT; sin embargo, en las propuestas de protección a la mujer que trabajaba primó la preocupación por la trabajadora madre.

En 1924, una nueva legislación reglamentó el trabajo femenino. Se trató de la ley 11.317 que reemplazó a la 5291. Según sus disposiciones, se reguló la edad de las asalariadas, la duración de la jornada laboral, el descanso diario, la prohibición tanto del trabajo nocturno como de ciertas tareas, así como la maternidad (licencias, períodos diarios de amamantamiento y guarderías para niños).<sup>2</sup> Nada dijo la ley sobre la desigual retribución salarial de las mujeres respecto de los varones. Sin embargo, este aspecto fue mencionado durante el debate parlamentario por el senador Juan B. Justo, cuando hizo alusión a las declaraciones del Tratado de Versalles (Congreso Nacional, 1924, p. 819). De acuerdo con la hipótesis de Carolina Biernat y Karina Ramacciotti (2013), el Estado desplegó argumentos poblacionales impregnados de ideas eugenésicas para reglamentar el trabajo de las mujeres. Las políticas sociales protegieron a la madre trabajadora en pos de cuidar la calidad de la población, un insumo clave para el desarrollo económico. De esta manera, en 1934 una nueva ley modificó la legislación vigente: se trató de la ley 11.933 que estableció una novedosa regulación para la maternidad al instituir la licencia prenatal y posnatal junto con un subsidio a cobrar durante el período de licencia. Con leves modificaciones, las leyes 11.933 y 11.317 estuvieron vigentes hasta la década de 1970.

---

<sup>2</sup> La ley 11.317 fue propuesta por una comisión legislativa integrada por representantes de distintas identidades partidarias, se debatió en la Cámara de Diputados en 1922 y solo dos años después pudo ser tratada en la Cámara de Senadores bajo el impulso que debieron darle los socialistas Mario Bravo y Juan B. Justo.

Esta intervención del Estado se desplegó en paralelo a la expansión de las prácticas salariales discriminatorias que perjudicaron a las mujeres. Detrás de los menores salarios femeninos se encontraban nociones de complementariedad, es decir, el salario de las mujeres era una “ayuda” para el salario de los varones, responsables del presupuesto familiar. Como la identidad femenina se construyó en torno a la maternidad, solo una imperiosa necesidad material podía empujar a una mujer a integrarse al mercado; por lo tanto, esa participación tenía un carácter excepcional (Nari, 2005).

En 1943, producto de los cambios propuestos por la Revolución de Junio, el DNT se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STP). En 1944 se creó la División del Trabajo y Asistencia de la Mujer, una repartición que dependía de la STP, bajo la dirección de Lucía de Gregorio Lavié.<sup>3</sup> Según los análisis de Marysa Navarro (1997, p. 334-335), el discurso inaugural de Perón –por entonces el coronel a cargo de la STP– fue ambiguo, porque si, por un lado, reconocía la participación de las mujeres en el mercado, la necesidad de protegerlas y eliminar la desigualdad de salarios respecto de los varones, por otro lado, las interpelaba a fortalecer la familia en pos de mejorar la Nación. Además, como puntualizó Adriana Valobra (2010, p. 37), Perón retomó la antigua interpretación de que el trabajo de las mujeres era una “competencia desleal” porque ocasionaba “una baja en los salarios generales”.

En los años siguientes se produjo una importante movilización política de las mujeres a partir de la conquista de los derechos políticos, que dio paso a una significativa actividad dentro de los partidos. Al mismo tiempo se expandió la participación femenina asalariada en función del crecimiento de las actividades industriales, comerciales, administrativas y de servicios. Dicha participación estuvo atravesada por mecanismos que promovieron la inequidad social: las mujeres ganaron menos que los varones porque no pudieron acceder a los máximos puestos laborales; ocuparon puestos cuyas remuneraciones –por más que fueran atractivas– siempre estuvieron por debajo de los puestos a los que podían aspirar los varones y recibieron menores salarios ante iguales tareas. El Estado colaboró en la reglamentación de esa “brecha salarial” al ratificar los convenios laborales entre los organizaciones patrona-

---

<sup>3</sup> La División de Trabajo y Asistencia a la Mujer se convirtió más tarde en Dirección de Trabajo y Asistencia a la Mujer, pero se disolvió cuando, en 1949, la STP se convirtió en Ministerio de Trabajo (Bianchi y Sanchís, 1988).

les y las sindicales.<sup>4</sup> De todas formas, estos mecanismos de inequidad salarial se disimularon en un contexto de mejora generalizada de las condiciones materiales de las clases trabajadoras. Como ha sido señalado, los gobiernos peronistas construyeron una identidad de trabajador universal que contenía un trabajador varón proveedor secundado por una madre mujer ama de casa; por lo tanto, no sorprenden semejantes procedimientos legales, ni que el subsidio por maternidad sufriera serios obstáculos burocráticos para volverse efectivo (Biernat y Ramacciotti, 2013). Fueron las voces de los partidos opositores, en especial del Partido Comunista, las que denunciaron la inequidad económica que afectaba a las trabajadoras.

Durante el primer mandato de Perón, en 1949 y 1950, el Ministerio de Trabajo respondió a las encuestas diseñadas por la OIT sobre la posibilidad de la creación de una herramienta legal que contribuyera a establecer el principio de igualdad de remuneración entre mujeres y varones frente a un trabajo equivalente. La respuesta argentina fue positiva hacia la medida, aunque sobresalió la prudencia en su aplicación, indicio del arraigo cristalizado de la práctica discriminatoria: “debe evitarse que las medidas que se propician, al aplicarse sin un detenido estudio previo se tornen ilusorias para quienes se pretenden beneficiar” (OIT, 1951b, p. 3).

Como ya dijimos, fue el gobierno que derrocó a Perón, la autoproclamada Revolución Libertadora, el que suscribió el Convenio N.º 100 aprobado por la OIT en 1951, a través del decreto 11.595 de julio de 1956. Dicho decreto declaraba que “tanto la realidad social, no interpretada por el anterior régimen, como las más adelantadas doctrinas sociales aconsejan la progresiva equiparación del salario entre la mano de obra masculina y femenina, por un trabajo de igual valor”. De todas formas, la “progresiva equiparación salarial” no contradecía la identidad maternal de las mujeres ni sus responsabilidades domésticas, tal como lo expresó otro decreto gubernamental, que creó la Dirección de la Mujer secundada por la Comisión de la Mujer –ambas dependientes del Ministerio de Trabajo y Previsión–, cuyo objetivo era “garantizar la seguridad, higiene y dignidad del trabajo femenino y velar para que las labores que se vea obligada a cumplir la mujer no comprometa la augusta misión que le incumbe dentro del hogar” (Stábile, 1961, p. 16-18).

---

<sup>4</sup> Se pueden mencionar como ejemplos el convenio de los trabajadores de los frigoríficos (Lobato, 2001) y el de los empleados de comercio (Queirolo, 2014).

El tema se hizo presente nuevamente durante la Convención Constituyente de 1957, cuyo propósito era reformar la Constitución Nacional luego de la anulación del texto constitucional de 1949. Uno de los resultados de la Convención fue la incorporación del artículo 14 bis, que explicitó los derechos del trabajador. Allí se consagró el enunciado de “igual trabajo por igual salario” que, como analizó Adriana Valobra (2012, 2013a y 2013b), fue desprovisto de sus connotaciones genéricas. Durante los debates, la convencional Irma Othar, representante del Partido Comunista, no solo citó el Convenio N.º 100 y su suscripción por el Estado argentino, sino que denunció que, a pesar de la normativa internacional, las mujeres padecían prácticas de discriminación salarial respecto de los varones: sus salarios eran menores porque ante una tarea igual cobraban menos que ellos o bien porque realizaban tareas consideradas específicamente femeninas que recibían salarios más bajos. Othar también denunció el incumplimiento de las medidas que protegían la maternidad de las trabajadoras. Así, la convencional señaló la vigencia de los problemas que supuestamente el gobierno de facto se proponía reparar.

El fracaso político de la Revolución Libertadora abrió el camino a la experiencia desarrollista protagonizada por la presidencia constitucional de Arturo Frondizi. En 1958, el presidente electo creó mediante el decreto 4.073, la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión, cuya finalidad consistía en actuar como un órgano técnico consultivo para desarrollar políticas públicas que contemplaran a la población femenina. Dicho decreto perseguía “el bienestar moral y material de la familia argentina”, para lo cual se debía “garantizar la seguridad, tranquilidad y dignidad del trabajo femenino y velar para que las tareas de la mujer fuera del hogar no alteren el bienestar familiar y afecten su augusta misión de madre” (Stábile, 1961, p. 163). Es decir, el trabajo femenino asalariado debía compatibilizarse con las tareas maternas, función esencial de las mujeres en la sociedad. Estas disposiciones fueron una continuidad de lo que Arturo Frondizi había expresado durante su campaña electoral, momento en el que había interpelado a las mujeres en calidad de madres.

Blanca Stábile, procedente de las filas de la Unión Cívica Radical Intransigente, asumió la dirección de la repartición. En 1960, la Dirección organizó el I Seminario Nacional sobre la Participación de la Mujer en la Vida Pública, bajo la inspiración de los consejos de la Comisión de la

Condición Jurídica y Social de la Mujer dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El Seminario, analizado en detalle por Adriana Valobra (2013a), dedicó una sesión al trabajo femenino. Allí Stáibile destacó tanto la creciente presencia de las mujeres en diversos sectores económicos como las enormes dificultades que encontraba “la mujer trabajadora como centro de familia” para tornar compatibles “los derechos y responsabilidades de su condición de trabajadora con los deberes y responsabilidades de la familia”. La funcionaria remitía a los Convenios de la OIT –el Convenio N.º 100, básicamente– y a las recomendaciones de la ONU referidas al trabajo femenino para analizar dicho asunto, y postulaba la importancia de promover la protección a la maternidad –reivindicaba la vigencia de la ley 11.933– y los “servicios sociales para las mujeres trabajadoras con responsabilidades familiares (salas cunas y guarderías)” (Stáibile, 1961, p. 213-221).

A modo de balance, se puede concluir que el Estado argentino, más allá de sus diferentes administraciones, mantuvo ciertas continuidades en sus concepciones respecto del trabajo femenino asalariado. A lo largo del período comprendido entre 1907 y 1960, las agencias estatales adscribieron a la identidad maternal de las mujeres y, por lo tanto, privilegiaron la protección de la trabajadora madre. Fue hacia mediados de la década de 1950, y vinculado a una mayor presencia femenina en el mercado laboral, que se produjo un desplazamiento hacia la enunciación de la “doble presencia” que, si bien no cuestionó la identidad maternal, permitió visibilizar la particularidad de la experiencia femenina asalariada que sumaba tareas productivas y reproductivas.

### “La igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”: recorridos en la OIT (1919-1951)

En junio de 1951, la 34 Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Ginebra aprobó el Convenio N.º 100, titulado “Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor”.<sup>5</sup> Contaba con 14 artículos en los que se definía “remuneración” como “el salario o sueldo pagado por el empleador al trabajador”,

---

<sup>5</sup> El mismo entró en vigencia en mayo de 1953.

al tiempo que se establecía que “las tasas de remuneración [debían ser] fijadas sin discriminación en cuanto al sexo” (artículo 1). Los Estados miembros tenían la obligación de promover y garantizar este principio mediante la legislación, los sistemas de fijación de remuneraciones y los contratos colectivos (artículo 2). Asimismo, debían desarrollar “la evaluación objetiva del empleo para la fijación de las tasas de remuneración” (artículo 3) y colaborar con las organizaciones de empleadores y trabajadores para implementar estos principios (artículo 4).<sup>6</sup>

Este documento constituyó un hito importante en un tema que tenía un largo recorrido y que había estado presente desde los orígenes de la OIT. En efecto, en 1919, el Tratado de Versalles declaraba que “la protección de las mujeres” integraba el listado de situaciones a atender para combatir la “injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro” (OIT, 1929).

La OIT nació dentro de las negociaciones que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial. Su objetivo prioritario era la búsqueda de la “justicia social” en pos de la “paz universal”, para lo cual se proponía atacar la “miseria”, un atentado a la armonía social (OIT, 1929). Las sociedades capitalistas que iniciaron su proceso de reorganización buscaban evitar conflictos sociales que podrían desembocar en una revolución social similar a la Revolución Rusa que se consolidaba en esos días; por lo tanto, apostaron a un órgano internacional integrado por representantes gubernamentales, de los sectores empleadores y de los trabajadores. Su objetivo era estudiar cuestiones específicas del mundo del trabajo, atender a los intereses de todos los integrantes y establecer una reglamentación que, con respeto por las particularidades locales, pudiera solucionar conflictos, con la mediación estatal, entre patrones y trabajadores. El acuerdo y la negociación constituyeron las herramientas reivindicadas para construir una paz social que beneficiaría a todos los habitantes del mundo.

Dentro de este espíritu, el Tratado de Versalles fue contundente en su artículo 427, inciso 7, cuando explicitó la necesidad de bregar por el “principio de salario igual, sin distinción de sexos para el trabajo de igual valor”. Al poco tiempo, este se convirtió en el artículo 41 de la Constitución de la OIT. Por entonces, la presencia de las mujeres en las actividades asalariadas de los

---

<sup>6</sup> El resto de los artículos se refería a formalidades tanto técnicas como burocráticas de la herramienta (OIT, 1951a).

sectores productivos “modernos” –es decir, tanto los industriales como los comerciales y los de servicios– constituía una realidad incuestionable, hasta tal punto que era necesario regular su participación en el mercado porque los niveles salariales inferiores de las mujeres deprimían los de los varones, situación que perjudicaba tanto a unas como a otros. En las sociedades afectadas directamente por la conflagración de la Primera Guerra Mundial, la presencia masculina en los frentes exigió la presencia femenina en fábricas, talleres, comercios y oficinas. Asimismo, en las que no participaron directamente de la contienda, como la sociedad argentina, el conflicto bélico impulsó el desarrollo de actividades productivas que contrataron mano de obra femenina.

En todas las sociedades que habían protagonizado un proceso de industrialización capitalista, los sectores empleadores descubrieron los beneficios que les brindaba la baratura de la mano de obra femenina, la cual –a pesar de las complejidades que implicaba su contratación, vinculadas con la actividad maternal de las mujeres– no solo prometía mayores ganancias, sino que evitaba que los salarios masculinos treparan. Los sectores trabajadores organizados denunciaron tempranamente este mecanismo y levantaron la consigna de igualdad salarial entre mujeres y varones.<sup>7</sup> Detrás de esta consigna emergía la idea de que los varones debían recibir salarios que les permitieran sostener materialmente a su grupo familiar, mientras que las mujeres, empujadas al mercado laboral solo por la necesidad extrema, debían ganar salarios que les permitieran satisfacerla.

Si en 1919, como ya se dijo, la OIT incorporaba la consigna en su Carta Marga, en 1928, la *Recomendación N.º 30 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos*, en su Parte B, volvía a llamar la atención de los gobiernos sobre el principio de equidad salarial sin distinción de sexo. De esta manera, indirectamente, se confirmaba la continuidad de la práctica discriminatoria. A partir de los años treinta tuvieron lugar las conferencias regionales de los países americanos miembros de la OIT (Herrera, 2013). Es interesante analizar en profundidad la primera de ellas, que transcurrió en Santiago de Chile en enero de 1936, porque

---

<sup>7</sup> Uno de los puntos del documento elaborado por el Congreso Obrero de París (1889) sostenía: “es obligación de todos los trabajadores declarar y admitir a las obreras como a compañeras, con los mismos derechos, haciendo valuar para ellas la divisa: lo mismo por la misma actividad” (Nari, 1994).

allí se expresaron nítidamente las nociones implícitas sobre la identidad femenina que contenía el principio de equiparación salarial entre mujeres y varones. Asimismo, se esbozaron las particularidades de la experiencia femenina asalariada.

La Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América organizó una comisión encargada de analizar el trabajo de las mujeres y los niños, que sesionó durante cinco días y estuvo integrada por 20 miembros (diez representantes gubernamentales, cinco representantes patronales y cinco representantes obreros). La agenda de discusión se organizó en cuatro puntos sobre los que se explayaron los representantes con bastantes acuerdos y algunos desencuentros.

El primer punto que se debatió fue el de los salarios femeninos y su reglamentación. Se propuso que los salarios fueran mensuales, con un monto mínimo que permitiera la satisfacción de necesidades básicas, y que fueran las trabajadoras –solteras o casadas– quienes los cobraran. Por entonces, muchos de los Códigos Civiles mantenían restricciones a las mujeres para la administración de sus bienes, entre los que se encontraban los obtenidos en actividades asalariadas (Giordano, 2012). Uno de los delegados patronales, Ramírez Otarola, representante de Perú, señaló que “el hecho de que a la mujer se le abona una menor remuneración por igual trabajo que al hombre, [desplaza] a éste, como es natural, de muchas actividades. Ante esta situación, se produce una nueva corriente que tiende a nivelar la remuneración de la mujer, por trabajo igual al ejecutado por el hombre” (OIT, 1936, p. 292-305). Luego de recordar los principios suscriptos al respecto en el Tratado de Versalles concluyó que

al acoger el elemento patronal dicho principio y presentarlo a la Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos, como regla para los Gobiernos, no ha hecho otra cosa que cumplir un deber y demostrar que las más justas intenciones guían a los patronos actuales de América (OIT, 1936, p. 292-305).

Sin embargo, una de las delegadas obreras, María Ramírez –representante de Chile–, denunció que los empleadores no respetaban el principio porque lo burlaban cuando asignaban a las mujeres diferentes tareas respecto de los varones para justificar la paga diferencial de salarios:

el salario igual, sin distinción de sexos, cuando se trata de un trabajo de igual valor no se ha realizado jamás, porque prácticamente los patrones han encontrado una forma de burlarlo y que consiste en darle a la mujer tareas distintas a las del hombre. Así, nosotras creemos que declaraciones sobre igualdad de salarios sólo deben hacerse como un llamado al cumplimiento de lo que ya está pactado y concretar, ahora, recomendaciones sobre la necesidad de que se les dé a las mujeres las mismas tareas que al hombre y con igual responsabilidad (OIT, 1936, p. 292-305).

De esta manera, “las justas intenciones patronales” quedaron en falta frente a la denuncia de sus prácticas cotidianas, según manifestó la delegada obrera.

El segundo punto debatido fue la duración de la jornada laboral. Primó el consenso en torno a la jornada máxima de trabajo de 48 horas semanales distribuidas en ocho horas diarias. El representante patronal de Perú destacó la importancia de que tanto mujeres como varones trabajaran la misma cantidad de horas para que se pudiera cumplir el principio de igual remuneración. Por otro lado, se ratificó la “prohibición absoluta del trabajo nocturno de las mujeres” (OIT, 1936, p. 292-305).

El tercer punto lo constituyó la “protección a la maternidad”. Se reiteró el acuerdo sobre lo ya estipulado por el Convenio 003 de la OIT (1919): conservación del empleo durante las licencias por embarazo; licencia pre y posnatal; subsidio a cargo del Estado o de los sectores empresarios. El disenso surgió en cuanto a las trabajadoras beneficiadas y al monto del subsidio. La representante obrera de Chile propuso que se incluyera dentro de la medida no solo a las trabajadoras del sector industrial y comercial sino también a las del servicio doméstico y a las del sector agrícola. Esta propuesta no fue aprobada. Por su parte, el representante patronal del Perú sugirió que el monto del subsidio a cobrar durante las licencias no debía ser inferior a un 50 % del salario, medida que fue objetada –sin éxito– por la representante obrera de Chile bajo el argumento de que “una obrera (...) no puede vivir con la mitad de su salario, que ya es de suyo insuficiente” (OIT, 1936, p. 272). Por último, también se aprobó, a pesar de la contundente oposición de las voces obreras, la resolución de que el despido de una trabajadora embarazada podía concretarse cuando la causa no fuera el embarazo. El argumento de la representante obrera de Chile – “Las obreras sabemos que un patrón para despedir a una compañera no da nunca como razón

el que esté embarazada” (OIT, 1936, p. 272)– no pudo imponerse. En cambio, su postura sobre la cantidad de trabajadoras necesarias para establecer “salas cunas” en los establecimientos triunfó frente a la propuesta del representante patronal de Perú y se aprobó la moción de que 20 empleadas u obreras sin límite de edad obligaban al empleador a instalar una guardería, frente a la propuesta de las 25 mujeres mayores de 18 años (OIT, 1936, p. 292-305).

El cuarto y último punto –“otros asuntos”– se nutrió de una serie de mociones que incluían la “prohibición del trabajo de la mujer en las industrias insalubres y peligrosas” vinculadas con el uso de máquinas, manipulación de “pesos excesivos” explosivos e inflamables y actividades de construcción, como también en aquellas otras “contrarias a la moral y a las buenas costumbres”. Se sumaron la obligatoriedad de asientos y la exigencia de espacios sanitarios dentro de los establecimientos laborales donde las trabajadoras pudieran cambiar su vestuario; la invitación a la ratificación de los convenios de protección a la maternidad y de prohibición del trabajo nocturno a aquellos Estados que aún no lo hubieran hecho. Finalmente, se exigió que las mujeres encarceladas recibieran un salario por las actividades laborales realizadas en las prisiones y que los Estados incorporaran mujeres en puestos de inspección laboral, en especial para supervisar las condiciones laborales de las trabajadoras (OIT, 1936, p. 292-305).

Como balance de las disposiciones acordadas por la comisión de la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América se puede señalar, en primer lugar, la presencia femenina en diferentes actividades asalariadas. La mayoría de los miembros de la comisión solo contempló las actividades más estrechamente vinculadas con los procesos de modernización socioeconómica, en particular las de los sectores industriales y, en menor medida, las de los sectores comerciales y administrativos, mientras que desestimó la presencia femenina dentro del servicio doméstico y de la agricultura. Las asalariadas de estos dos sectores quedaron excluidas de las medidas protectoras. En segundo lugar, se puede destacar un amplio consenso en torno a la identidad maternal de las mujeres y la necesidad de proteger la maternidad de las trabajadoras. Los móviles de estas medidas se encuentran en la palabras de Ramírez Otaola, el delegado patronal de Perú: “la protección del Estado tuvo en primer lugar, que dirigirse a cubrir las partes más débiles en el contrato de trabajo: a las mujeres y a los niños”. Esta debilidad de las mujeres, física y emocional,

debía ser amparada con el propósito de promover el desarrollo económico de las sociedades. Como lo expresó Diniz González, la representante gubernamental de Brasil, con un explícito sentido eugenista:

La importancia de las resoluciones que se ocupan de la protección de la maternidad como las que se refieren a la protección del trabajo femenino en las profesiones insalubres o peligrosas y a la protección de la infancia, no escapan por cierto a la atención de una Conferencia de los Estados Americanos. En muchos de los países aquí representados, en efecto, debido a las condiciones del medio físico o económico o de los factores técnicos que presidieron o aún presiden a la formación de las respectivas nacionalidades, la protección de la raza es uno de los asuntos de solución más urgente. La fuerte mortalidad infantil que constituye uno de los principales obstáculos al ríspido aumento de la población y a la colonización de territorios todavía inhabitados, muestra que la protección de la maternidad y de la infancia en nuestro continente no sólo es un deber humanitario, sino también un medio de contribuir a la solución de ciertas dificultades de carácter económico de la mayor importancia (OIT, 1936, p. 292-305).

La experiencia femenina en el mercado laboral estuvo condicionada por la identidad maternal, construida en torno a principios biológicos, asignada a las mujeres. A mediados de la década de 1930, la identidad maternal era el argumento esgrimido para exigir la protección del trabajo femenino. La demanda de equiparación salarial permaneció subsumida en la protección a la maternidad. Sin embargo, en esta conferencia se deslizó la idea de que las tareas asalariadas se sumaban a las tareas maternas y, por ende, a las domésticas que se encontraban naturalizadas en las mujeres. Como lo expresó Frieda Miller, delegada gubernamental por los EE. UU., la mujer que trabaja por un salario se ocupa “en los hogares del bienestar de toda su familia” (OIT, 1936, p. 263).

En 1939, se realizó en La Habana la Segunda Conferencia de los Estados de América, donde nuevamente se insistió en la necesidad de establecer la igualdad de remuneración salarial entre mujeres y varones frente a tareas que demanden una calificación similar. En 1946, en la ciudad de México, la Tercera Conferencia redactó una resolución que estableció que “a un trabajo de igual valor deberá corresponder un salario igual, sin distinción de raza, color, credo, sexo o nacionalidad” (OIT, 1946, p. 26). Fue en el contexto de

la segunda posguerra que la equidad salarial entre mujeres y varones cobró importancia en la agenda de la OIT y de los organismos internacionales que emergieron, producto de un nuevo incremento de la participación femenina en el mercado en el contexto de los desajustes o transformaciones creados por la contienda armada. Así, ya en mayo de 1944, la 26 Conferencia Internacional del Trabajo convocada en Filadelfia dedicó un capítulo al empleo de las mujeres en su Recomendación 71:

a fin de colocar a las mujeres en el mercado del empleo en un plano de igualdad con los hombres (...) se deberían tomar medidas para promover la fijación de tasas de salarios basadas en el carácter del trabajo, independientemente del sexo (OIT, 1949, p. 1-21).

En 1948 merecen destacarse tres acontecimientos. En primer lugar, la 31 Conferencia Internacional del Trabajo reunida en San Francisco analizó los problemas vinculados con la disparidad de salarios entre mujeres y varones. En segundo lugar, se redactó la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, cuyo artículo 23, inciso 2 proclamó: “toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por igual trabajo”. Por último, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas resolvió adherir al principio de la igualdad de salario por un trabajo igual entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina.<sup>8</sup> En 1949 se desarrolló la tercera reunión de la Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer, donde no solo se reafirmó su adhesión al “principio de igualdad de salarios para un trabajo de valor igual entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, sin distinción de ninguna naturaleza”, sino que se solicitó que “se realicen nuevos progresos en la aplicación de dicho principio”. La OIT llamaba a continuar trabajando en ello, para lo cual aconsejaba que se promovieran ciertas medidas, entre las que se destacaban: en primer lugar, “concesión a las mujeres de las mismas posibilidades que a los hombres en cuanto a la formación y orientación profesional, acceso a los empleos y ascenso”; y, en segundo lugar, la “adopción, en favor de las mujeres que ejercen una profesión, de aquellas medidas que sean susceptibles para facilitarles las tareas que realizan en sus hogares así como las que lleva consigo la maternidad”

---

<sup>8</sup> En 1945, la OIT se incorporó a la ONU, como agencia especializada en el trabajo. En 1947, la ONU creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

(OIT, 1949, p. 1-21). La ONU incorporaba dos aspectos contundentes de la participación asalariada de las mujeres: las carreras laborales a partir de la formación profesional y la necesidad de volver compatibles las actividades laborales con las actividades domésticas y maternas.

En junio de 1950, en la 33 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, se presentaron un informe y los resultados de una encuesta en la que participaron veintiséis países, la Argentina entre ellos –ya analizados en el apartado anterior– sobre la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre mujeres y varones. A partir de ellos, la conferencia propuso incluir este aspecto en la 34 Conferencia Internacional del Trabajo con el objetivo de redactar una herramienta legal para promover tal principio.

Resulta interesante detenerse en algunas conclusiones del informe sobre el que se debatió el problema. Los salarios femeninos eran tradicionalmente inferiores a los salarios masculinos tanto dentro de tareas similares como entre los empleos femeninos y los masculinos. La Primera Guerra y en especial la Segunda Guerra Mundial habían evidenciado la capacidad de las mujeres para desempeñar todo tipo de actividades laborales, aunque los empleadores estipularan que su rendimiento era menor respecto de los varones debido a la inferioridad de la fuerza física y un mayor ausentismo de las mujeres. El informe consideraba que la inferioridad física podía enmendarse gracias a los progresos técnicos que mecanizaban los procesos productivos, mientras que el mayor ausentismo femenino se debía a situaciones particulares que afectaban a las mujeres: “una proporción considerable de trabajadoras tienen responsabilidades de familia y, por consiguiente, tienen que afrontar dificultades especiales debido a su doble función de trabajadora y ama de casa que lleva consigo trabajo y cuidados especiales” (OIT, 1949, p. 40). Este diagnóstico de “doble función” visibilizaba la particularidad de la experiencia asalariada de las mujeres sin cuestionar su naturaleza; es decir, que el trabajo asalariado no desvinculaba a las mujeres de las tareas domésticas.

Además, el informe señalaba que, en muchos países, los salarios femeninos eran menores porque se calculaban sobre “la presunción de que las mujeres tienen menos responsabilidades de familia que los hombres”, o sea, que “los hombres tienen o tendrán más pronto o más tarde la responsabilidad del sostenimiento de una familia, mientras que a las mujeres no se las supone obligadas a mantener un esposo e hijos”. La identidad del varón proveedor justificaba la desigual retribución salarial. El análisis concluía que semejantes

“condicionamientos sociales” perjudicaban a “gran número de mujeres viudas, divorciadas o separadas”, quienes debían “proveer a su propia manutención, así como a la de sus hijos” y a aquellas solteras que tenían a su cargo parientes próximos (OIT, 1949, p. 40).

El informe reconocía la participación asalariada de las mujeres y sus particularidades y sugería, por un lado, la importancia de evitar la discriminación salarial que las afectaba, y por otro lado, una serie de medidas para “aliviar” la doble carga: servicios para promover el cuidado de los hijos, comedores, lavaderos, centros de costura y de planchado que podrían implementarse a través de servicios sociales (OIT, 1949, p. 124-134).

A modo de balance se puede decir que el trabajo femenino asalariado integró la agenda de temas a resolver de la OIT entre 1919 y 1951. La desigual retribución salarial ante tareas similares que padecían las mujeres respecto de los varones fue una preocupación señalada en los documentos fundacionales del organismo y reiterada con insistencia hasta la sanción del Convenio N.º 100. La demora de la medida puede atribuirse a significados que privilegiaron las actividades asalariadas como masculinas, producto de las responsabilidades de los varones proveedores del núcleo familiar, al tiempo que atribuyeron a la participación asalariada de las mujeres un carácter complementario porque su tarea primordial era la maternidad, de la que se desprendían los deberes domésticos y de cuidado. No es extraño, entonces, que la OIT produjera como uno de sus primeros convenios el de protección a la maternidad (Convenio N.º 003). Fue la consolidación de la presencia femenina en el mercado laboral a partir de los años cuarenta, lo que permitió que dicha participación se caracterizara como una actividad que se sumaba a las responsabilidades domésticas y maternales (“doble presencia”). En lo inmediato, esta caracterización reforzó los sentidos de la identidad maternal de las mujeres, pero al plantear las particularidades de su participación laboral permitió, por una parte, que se redactara el convenio de igualdad salarial ante la igualdad de tareas y, por otra, que se comenzara a insinuar la necesidad de construir políticas públicas que permitieran compatibilizar la doble responsabilidad femenina.

## Reflexiones finales

La diferencia sexual condicionó –y condiciona– la participación laboral de las personas. En efecto, la participación asalariada de las mujeres estuvo

condicionada por su capacidad gestante, sobre la que se feminizaron las tareas reproductivas. Durante gran parte del siglo XX la mujer trabajadora constituyó una contradicción que debía explicarse: una mujer era esencialmente una madre, su espacio social era el hogar y sus responsabilidades, las tareas domésticas. El ingreso al mercado de trabajo se atribuyó a la necesidad económica y adquirió un carácter complementario del presupuesto familiar, lo que originó la discriminación salarial en detrimento de las mujeres. Carole Pateman (1995) en 1988 señaló que los menores salarios que recibían las mujeres constituyeron una manera de desincentivar su presencia en el mercado laboral y promover el regreso al mundo doméstico. A pesar de la discriminación salarial que afectó a las mujeres, su presencia en el mercado se incrementó con el paso del tiempo. Dicha presencia no solo afectó los niveles salariales de los varones sino que construyó una doble tarea para las mujeres, quienes tuvieron que enfrentar sus responsabilidades laborales junto con las domésticas. Sobre estas dos tensiones intervinieron, de manera particular, el Estado argentino y la OIT.

El Estado argentino priorizó la protección de la trabajadora madre a partir de la sanción de medidas que reglamentaron la licencia y el subsidio por maternidad así como el cuidado de los cuerpos femeninos. Con la ratificación de los convenios sindicales, el Estado avaló la desigual retribución salarial para las mujeres, según lo establecieron aquellos. Recién en la década de 1950 incorporó la problematización de la desigual retribución salarial, a partir de la suscripción a las reglamentaciones internacionales aprobadas por la OIT. En cambio, desde sus orígenes al finalizar la Primera Guerra Mundial, la OIT prestó atención a la desigualdad salarial entre mujeres y varones, debido a que consideraba que semejante mecanismo deterioraba los salarios masculinos y, en consecuencia, allí podía residir un origen para la conflictividad social.

Sin embargo, las diferentes agendas que desarrollaron uno y otra pueden atribuirse a distintas maneras de reproducir una división genérica de tareas según la cual las actividades reproductivas eran responsabilidades femeninas y las productivas, responsabilidades masculinas. En efecto, ni el Estado argentino ni la OIT dudaron sobre la identidad maternal de las mujeres ni sobre la identidad de proveedor de los varones, sino que las defendieron con convicción.

El permanente ingreso de las mujeres al mercado y la profesionalización que acompañó ese ingreso a partir de la expansión de la educación, evidenció

aún más los mecanismos de discriminación que afectaban a las asalariadas. Paradojas de los procesos de modernización capitalista: la inclusión laboral de las mujeres se profundizó con mayores niveles de capacitación profesional que les abrieron interesantes carreras laborales; sin embargo, esa inclusión contuvo los procedimientos de subordinación que las relegaron a trayectorias subalternas respecto de las que podían aspirar los varones.

El recorrido desplegado en este capítulo permite reconstruir la continuidad de un problema a lo largo del tiempo y los diferentes diagnósticos elaborados tanto por el Estado argentino como por la OIT. De la misma manera, invita a profundizar el análisis de la discriminación salarial que afectó –y aún afecta– a las mujeres desde una perspectiva histórica que permita rescatar lo específico de cada época donde se entretujan la lógica del mercado con la de género, así como con la lógica de las y los protagonistas.

## Bibliografía

- Argentina. Congreso Nacional. (1924). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1924. Tomo 1*. Buenos Aires: Imprenta y encuadernación de la Honorable Cámara de Diputados.
- Argentina. Decreto-Ley 11.595. *Boletín Oficial*, 18(189). 12 de julio de 1956.
- Bianchi, S. y Sanchís, N. (1988). *El Partido Peronista Femenino (1949-1955)*. Buenos Aires: CEAL.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (2013). *Crecer y multiplicarse. La política sanitaria materno infantil argentina 1900-1960*. Buenos Aires: Biblos.
- Giordano, V. (2012). *Ciudadanas incapaces. La construcción de los derechos civiles en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Herrera, P. (2013). La primera conferencia regional del trabajo en América; su influencia en el movimiento obrero, 1936. En F. Herrera y P. Herrera (Coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, pp. 199-242. Morelia, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Lobato, M. Z. (2001). *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*. Buenos Aires: Prometeo Libros/Entrepasados.

- Lobato, M. Z. (2006). El Estado y el trabajo femenino. El Departamento Nacional del Trabajo. En D. Lvovich y J. Suriano (Eds.), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952* (pp. 17-45). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros.
- Nari, M. (1994). El movimiento obrero y el trabajo femenino. Un análisis de los congresos obreros durante el período 1890-1921. En L. Knecher y M. Panaia (Comp.), *La mitad más uno del país. La mujer en la sociedad argentina* (pp. 259-267). Buenos Aires: CEAL.
- Nari, M. (2005). *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires (1890-1940)*. Buenos Aires: Biblos.
- Navarro, M. (1997) [1976]. *Evita*. Buenos Aires: Planeta.
- Organización Internacional del Trabajo. (1929). *Cláusulas de los tratados de paz relativas al trabajo*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1936). *Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile. 2 al 14 de enero de 1936. Actas de las sesiones*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1946). *Resoluciones adoptadas por la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo (México, DF, abril de 1946)*. Montreal: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Informe V (1). Conferencia Internacional del Trabajo. Trigésima tercera reunión. Ginebra 1950. Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina. Quinto punto del orden del día*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1951a). *Convenio 100. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1951b). *Informe VII (2). Conferencia Internacional del Trabajo. Trigésima cuarta reunión. Ginebra 1951. Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina. Séptimo punto del orden del día*. Ginebra: OIT.
- Pateman, C. (1995) [1988]. *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos.

- Queirolo, G. (2014). Empleadas administrativas: la construcción histórica de una inequidad, Buenos Aires 1910-1950. *Mouseion*, (18), 133-147.
- Recalde, H. (1985). *La Iglesia y La cuestión social (1874-1910)*. Buenos Aires: CEAL.
- Stábile, B. (1961). *La mujer en el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Ediciones Arayu.
- Suriano, J. (2000). Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina. En J. Suriano (Comp.), *La cuestión social en Argentina 1870-1943* (pp. 1-29). Buenos Aires: La Colmena.
- Unsain, A. M. (1952). *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Valobra, A. M. (2010). *Del hogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina. Argentina, 1946-1955*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Valobra, A. M. (2012). Una historia de vida en la lucha de clases: trayectoria política de Irma Othar, 1943-1957. *Revista Mundos do Trabalho* 4(7), 292-313.
- Valobra, A. M. (2013a). Representación política y derechos de las trabajadoras en Argentina. El caso de la Convención Constituyente de 1957. *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos. Questions du temps présent*, mis en ligne le 12 décembre 2013. Recuperado de <http://nuevomundo.revues.org/66068>; DOI : 10.4000/nuevomundo.66068
- Valobra, A. M. (2013b). Participación de la mujer en la vida pública. Notas sobre el Seminario Nacional de 1960. *Cuadernos de H Ideas* 7(7). Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/2054>
- Zimmerman, E. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en La Argentina, 1880-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana - Universidad de San Andrés.

# SEGUNDA PARTE

---

Funcionarios, redes, proyectos e ideas



# La delegación argentina en Washington (1919): Entre el prestigio internacional y la acción local

*Andrés Stagnaro*

## Introducción

Las consecuencias de la Primera Guerra Mundial en América Latina fueron y son objeto de diversos estudios vinculados a la economía, los movimientos migratorios, el mundo de las ideas y la política. Sea cual fuere la perspectiva que se asuma y la disciplina histórica en que se desarrolle la investigación, se considera al período que abarca desde la Primera Guerra Mundial hasta la crisis de 1930 como una etapa de profundas transformaciones, en la cual se coincide en la insistencia de la necesidad de cambios económicos ante la debilidad de las economías latinoamericanas frente a los condicionantes externos; se asiste a los comienzos de procesos de industrialización en algunos de los países y también a procesos sociales más complejos ligados a la modernización.

En Argentina, el transcurso de la guerra impacta sobre las consideraciones de las elites políticas y culturales –de carácter eurófilo– en asociación con cambios internos ligados a la mayor presencia de sectores medios en los ámbitos estatales y políticos. Estos se expresaron en el ascenso de la Unión Cívica Radical en el plano político, pero también en una mayor presencia de esta clase media en instituciones centrales como en el sistema universitario,<sup>1</sup> fuente de reclutamiento de los funcionarios estatales. Otro elemento central del contexto fue la mayor preocupación por la cuestión social (Lvovich y Suriano, 2006;

---

<sup>1</sup> Esta presencia es fundamental para comprender el proceso de la Reforma Universitaria, la cual, con sus matices locales, fue una verdadera causa latinoamericana que sirvió de plataforma para diversos proyectos políticos posteriores. Banderas como el antiimperialismo fueron centrales en la definición política para toda una generación de latinoamericanos.

Suriano, 2000 y 2012) y las posibilidades que se abrían para la intervención estatal. Es en este marco que Argentina adhirió a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 28 de junio de 1919 y, a pesar de no haber estado entre los primeros integrantes, se la considera aun hasta hoy miembro fundador.<sup>2</sup>

Esta situación conforma el contexto condicionante de la hipótesis que se abordará en este trabajo: la construcción del nuevo orden posterior a la Primera Guerra Mundial, principalmente en el caso de las relaciones laborales mediante la OIT, fue fundamental en el desarrollo del derecho laboral argentino.<sup>3</sup> Se busca indagar también en la forma en que la constitución de organismos multilaterales fue una oportunidad, para los promotores locales, de promocionar sus propias posiciones dentro de distintos campos intelectuales –en este caso, el derecho–, al tiempo que el fortalecimiento de estas redes locales por el impulso externo favoreció el cumplimiento de la pretendida universalización de la OIT. Tal hipótesis será revisada a partir de la actuación de uno de los primeros especialistas argentinos en derecho del trabajo, Alejandro Unsain, y su vínculo con la OIT y la relatoría oficial de los dos representantes gubernamentales en la conferencia, Leónidas Anastasi y Ermenegildo Espil. Por otra parte, este texto busca ahondar en el estudio de un período corto generalmente desatendido por aquellos que han indagado en la relación entre la OIT y América Latina (Herrera y Herrera, 2012; Ferreras, 2011), con algunas excepciones (Yáñez Andrade, 2000), con la inclusión de un trabajo sobre la relación entre la OIT y la Argentina, pero que aborda específicamente la impronta internacional de una institución como el Departamento Nacional del Trabajo (en adelante DNT) (Caruso, 2014).

## La expansión internacional del derecho laboral y su impacto en campos locales

El derecho laboral, o derecho social, como se lo conoció en sus inicios, es parte de la respuesta que se intentó dar a las problemáticas emergentes de la Revolución Industrial. Tal como plantea Robert Castel en *La Metamorfosis de la Cuestión Social*, se debió a

---

<sup>2</sup> Véase una breve reseña de la OIT en su página. En la misma también pueden consultarse algunos documentos claves de su historia. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/mstataess.htm>

<sup>3</sup> La firma de adhesión a las convenciones de la OIT por parte de las autoridades nacionales fue otro de los factores que impulsó el desarrollo del derecho del trabajo como rama autónoma, aunque este proceso fue posterior al período aquí indagado.

la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial (...) un momento esencial, en que apareció un divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas (Castel, 2009, p. 20).

Las regulaciones sobre la forma en que la fuerza de trabajo era comercializada en el mercado laboral fueron, entonces, una búsqueda tendiente a volver a juntar los caminos del orden jurídico-político y el orden económico que el propio desarrollo del capitalismo lleva implícitamente a divorciar. La tendencia a la universalización del derecho del trabajo es también consecuencia, por tanto, del movimiento mismo de expansión del capitalismo. Esto implicó en términos históricos diferentes temporalidades entre las sociedades nacionales. Así, si los problemas de la pauperización fueron visibles y diagnosticables en algunos de los países europeos desde 1830 y aun antes, no fue el caso de las naciones latinoamericanas, en las que las fuerzas de la expansión capitalista no habían disuelto aún los lazos sociales que tendían a la integración social. Esto explica en parte el eurocentrismo característico de las primeras organizaciones promotoras del derecho laboral. Los propios antecedentes expuestos en las actas de la primera conferencia dejan entrever que el camino que la OIT quiso trazar tras de sí –con precedentes inmediatos en la *Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores* (en adelante AIPLT) creada en París en 1900– es en realidad parte de su propia ideología, que contempla la acción sobre la cuestión social como progresiva (Ferrerías, 2011). Más sustento a este recorrido se encuentra en las propias “Bases del Comité Central de la Asociación Internacional”, conformado durante la conflagración bélica por distintas entidades obreras, que propuso la constitución de una Organización Internacional del Trabajo que continuase con su misión a escala internacional y asegurase los puntos de los tratados de paz relativos al trabajo.<sup>4</sup>

Esta concepción progresista era alentada no solo por los actores centrales de la primera Conferencia de la OIT, sino también por los participantes periféricos,

---

<sup>4</sup> El fin de la Primera Guerra Mundial produjo una serie de tratados de paz conocidos globalmente como Tratado de Versalles. Las cuestiones referidas al trabajo y a la organización de la OIT se encuentran en la Parte XIII del Tratado de Versalles, Parte XIII del Tratado de Saint-Germain, Parte XIII del Tratado de Trianón, y parte XII del Tratado de Neuilly.

como los delegados argentinos. Esto fue así porque en mayor o menor medida el despliegue internacional del derecho laboral ya había llegado a los debates nacionales en respuesta a los cambios en las condiciones del mercado laboral que llevaron a la existencia de un mercado de trabajo libre. Este despliegue no excluyó avances autónomos, que según algunos protagonistas de esta historia fue producto de un desarrollo espontáneo consecuencia de la existencia de condiciones parecidas en el “grado de civilización, desarrollo industrial y de compenetración de las ideas que ahora rigen en la vida social” (Unsain, 1925, p. 46). En otras palabras: el desarrollo autónomo era tal en la medida en que la similitud en las disposiciones legislativas respondía a situaciones productivas similares.

Aun en su afán localista, el autor de esta nota, Alejandro Unsain, no deja de remarcar la existencia de la compenetración de ideas. Una forma concreta de difusión de estas ideas en los medios locales fue la realización de conferencias internacionales del trabajo o la existencia de instituciones internacionales –aun con su carácter eurocéntrico– sobre los trabajadores y el trabajo, que no eran un fenómeno exclusivo de la primera posguerra, sino que ya habían logrado cierto desarrollo desde fines del siglo XIX. La AIPLT, asociación de carácter privado, llevó adelante una tarea de difusión no solo de la obra propia, sino también una práctica editorial tendiente a publicar recopilaciones de legislación obrera. Es significativo que estas publicaciones fueran editadas en inglés, francés y alemán, lo que dan cuenta de cuáles eran las delegaciones “nacionales” que mayor peso tenían dentro de la Asociación. Sin embargo, también pusieron en práctica algunas medidas que tendían a la inclusión de otros países dentro de la asociación, como fue el caso de la formación de secciones nacionales encargadas de divulgar su obra.

En el caso argentino, esta propuesta encontró su materialización en la reunión que varios miembros de la elite político-gubernamental tuvieron en las oficinas del DNT el 2 de junio de 1910.<sup>5</sup> En esta reunión se resolvió crear una “Sección Argentina” de la AIPLT, cuya secretaría estuvo a cargo de quien ya prefiguraba un perfil asociado a los organismos internacionales: el

---

<sup>5</sup> Concurrieron a la reunión Adolfo Posada, H. Beccar Varela, Carlos F. Melo, Salvador Barrada, José Luis Cantilo, Félix Martín y Herrera, José Díaz Arana, el presbítero Franceschi, Lucas Ayarragaray, Eleodoro Lobos, Jorge Mitre, Joaquín V. González –exministro en varias carteras y una de las figuras más prominentes del reformismo vernáculo-, Julio A. Roca (hijo) –a la sazón ministro del Interior-, José Ingenieros y Augusto Bunge (ambos reconocidos intelectuales), Enri-

mencionado Alejandro Unsain. La vinculación de estos intelectuales con el proyecto de la AIPLT no debe llamar la atención, dado que esta era una asociación privada promovida por sociólogos y juristas; por tanto, sus objetivos se encontraban en estrecha relación con los de esta elite política. Se trataba en última instancia de un ordenamiento del mundo laboral según preceptos racionales y científicos expresados en la legislación.

El intento de constituir esta seccional nacional era una respuesta a la divulgación de los debates de la V Asamblea de la AIPLT que se había realizado en Lucerna en septiembre de 1909 y que la publicación del DNT reseñara en su número de marzo de 1910 (BDNT, 1910). De todas maneras, en dicha reseña se refuerza otra vez el marco fundamentalmente europeo en el que se insertaba la AIPLT, ya que los proyectos allí presentados apuntaban a la reciprocidad de trato a los trabajadores europeos en Europa, sin mención alguna a los trabajadores europeos que en esos momentos constituían el grueso de los migrantes transoceánicos con destinos tan disímiles como Argentina, Brasil, EE. UU., Australia o Canadá.

La Sección Argentina no tuvo una proyección más allá de estos intentos iniciales, y aunque llegó a redactar un proyecto de estatuto, este nunca fue aprobado por sus miembros. La explicación de esta efímera experiencia tal vez pueda encontrarse en los objetivos que postulaba dicho proyecto de estatuto, que circunscribían la acción de la seccional a tareas de difusión al tiempo que desalentaban la apertura a los actores sociales envueltos en las relaciones del trabajo, fundamentalmente los trabajadores. En un somero recorrido por su breve articulado se encuentran definidos como objetivos: “facilitar los progresos y la aplicación de la legislación protectora del trabajo en la república Argentina” (1910, p. 333); “estimular a la opinión pública a favor de la legislación del trabajo por medio de conferencias, publicaciones, etc.” (1910, p. 333); “informar a los que lo soliciten (obreros, patronos, asociaciones profesionales, etc.) sobre la citada legislación, creando consultorios jurídicos” (1910, p. 333). Estas metas no difieren demasiado de aquellas que se podían encontrar en otras instituciones, como el propio DNT –del que algunos de los miembros de la Sección Argentina (el propio Unsain, por caso) eran empleados–, aunque sin las urgencias de la gestión diaria.

---

que del Valle Iberlucea, Adrián Escobar, Alfredo L. Palacios, Francisco Guash Leguizamón –estos últimos, legisladores y autores de sendos proyectos legislativos que atendían a la cuestión laboral. *BDNT* N.º 13, 30 de junio de 1910, Buenos Aires: Departamento Nacional del Trabajo.

Para colmo, el proyecto de estatuto desnudaba también el origen social de la propuesta, al sostener en su artículo cuarto que cualquiera que hiciese el aporte societario podía ser miembro mientras “no tengan carácter político de propaganda” (1910, p. 333), con lo que se excluía a las propias organizaciones obreras. Esta presencia exclusiva de elites intelectuales y políticas tanto en la seccional local como en su matriz europea, debe ser comprendida a la luz del contexto inmediato. Las condiciones posteriores a la Primera Guerra Mundial y el triunfo proletario en Rusia, hicieron imposible sostener esta ausencia en los organismos referidos a los trabajadores.

De esta forma, el proceso de conformación del campo del derecho laboral en Argentina estaba ya ligado en el papel a las propuestas internacionales y –fundamental, aunque no exclusivamente– como lectores de las doctrinas y legislación europea y norteamericana. Esta vinculación académica favoreció la correlación entre los objetivos de la OIT y la delegación argentina en el Congreso de Washington en 1919 en torno a procesos claves como la desmercantilización del trabajo, la duración de la jornada laboral o las condiciones de los trabajadores en paro. Que estos avances hayan sido posibles en el campo académico más que en el legislativo indican tanto el atraso en este último en cuanto a la cuestión laboral como los cambios que permitieron un rápido avance en el sistema universitario. En relación con este último punto es necesario tener presente que el estudio de la cuestión obrera desde el derecho fue adquiriendo cada vez más espacios institucionales en las universidades más importantes (Portelli, 2011; Sardegna, 1997). Pero estos espacios se constituyeron principalmente sobre la base del estudio del derecho comparado en el que la legislación extranjera tenía un lugar fundamental. También fue importante la publicación en la sección de legislación laboral del Boletín del Departamento Nacional del Trabajo,<sup>6</sup> de los avances de la legislación laboral de otros países; en algunos números incluso se llegó a contar con una sección permanente denominada Legislación Internacional. Atentos al público al que se orientaba la publicación –básicamente especialistas y otras dependencias

---

<sup>6</sup> El Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (en adelante BDNT) era la publicación del Departamento Nacional del Trabajo, creado en 1907 bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Desde sus inicios, Alejandro Unsain fue parte del personal de dicha dependencia y ejerció una fuerte influencia sobre la publicación. Sobre el impacto internacional en el ámbito local, véase Suriano (2013).

estatales— la inclusión de la legislación internacional estaba pensada como referencia a seguir por la legislación argentina aun cuando el eje estuviese puesto en las condiciones locales.

Las condiciones académicas, con su énfasis en el derecho comparado, facilitaron la expansión de lo que se percibía como una necesidad internacional. Pero sin duda, y a pesar de los matices nacionales, la proyección del capitalismo a escala global determinó que tarde o temprano se tuviese que dar cuenta de su propia fuerza disgregadora. Los acontecimientos internacionales favorecieron esta expansión, basada fundamentalmente en el temor a una difusión de las experiencias revolucionarias. El triunfo de la Revolución Rusa y los cambios promovidos por la Revolución Mexicana —ambas experiencias profusamente estudiadas por sus contemporáneos— llevaron a reformular algunas bases del derecho y pusieron en cuestión su carácter individualista. Esto promovió la aparición de nuevos principios en los que se cuestionaban las bases individualistas del derecho y se proponía en cambio situar cada acto individual en un marco social más amplio.<sup>7</sup>

Ligado a la expansión del capitalismo, pero esta vez como respuesta a la competencia que impone en términos de costos de mano de obra, el derecho laboral encontró razones para su universalización en los lamentos de los países más industrializados —y que por tanto contaban con mayor necesidad política de regular la venta de trabajo asalariado— que percibían en el marco nacional una falencia que solo sumaría desventajas en el plano de las economías competitivas. El reclamo, proveniente en forma primordial de los sectores patronales, sostenía que el reconocimiento de la legislación laboral podía ocasionar problemas en la competitividad, ya que aquellas naciones que no

---

<sup>7</sup> Según Manuel Pinto (1927), los debates sobre el contrato de trabajo fueron promotores de estos nuevos principios en el campo disciplinar. Dichos principios vinieron de la mano de una renovación bibliográfica que incluyó las obras de Anton Menger y León Bourgeois. Menger fue un importante jurisconsulto austríaco. Su teoría del derecho rechazó las bases naturales del derecho positivo y sostuvo en cambio que el derecho es consecuencia de las relaciones de poder de la sociedad. En su obra de 1905, *El Estado socialista y el derecho civil y el proletariado*, postuló como un nuevo principio al socialismo jurídico, que sostiene que la organización jurídica actual ha sido impuesta por una minoría tendiente a favorecer sus intereses. León Bourgeois fue ministro de sucesivos gobiernos franceses y delegado en las conferencias de París posteriores a la Primera Guerra Mundial. Obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1920. Bourgeois tomaba como fuente de nuevos principios el solidarismo, por el que cualquier acto de un individuo tenía consecuencias sociales.

lo hiciesen tendrían ventaja con respecto a las que sí limitaran y protegieran mediante la legislación la venta del trabajo. A modo de ejemplo sirven las palabras del delegado gubernamental de Checoslovaquia en la Conferencia de la OIT en Washington en 1919, que condensan también el parecer de otros delegados. En uno de los debates centrales –aquel referido a la aplicación de la jornada de ocho horas y la semana de 48– sostuvo Tayerle:

The application of a fixed length for the working day must be universal, in order to protect such countries as have already recognized these claims by progressive legislation. It would not be upholding the ideals of the League of nations, if for any reason whatever, we allowed countries in which legislation is farthest advanced to suffer from the competition of industries which have entire freedom in the employment of labor (League of Nation, 1920, p. 54).<sup>8</sup>

Las palabras del delegado checoslovaco dejaron al desnudo una de las preocupaciones centrales de los sectores patronales que de manera indirecta promovieron la idea de universalización de los derechos laborales. Esta preocupación ya había sido en parte expresada en el informe que la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo elevara a la Conferencia de Paz de Versalles, que formó parte de los tratados de paz y además dio origen a la OIT, en el que se expresó “que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculo a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países” (OIT, 1929, p. 3).

Lejos de esta cruda realidad expresada por Tayerle –o en su forma más idealista, por la Comisión de Legislación–, no se debe desestimar la propia voluntad universalista de la expansión de derechos: de por sí el ideal de justicia se sostiene, al menos desde la modernidad, en la creencia de que lo justo es efectivamente universal. La legislación del trabajo no podía, entonces, prescindir de este ideal.

En cuanto concebida para llevar ese ideal a las relaciones laborales, la legislación del trabajo es central para comprender el ideal de justicia social.

---

<sup>8</sup> “La aplicación de una duración determinada de la jornada de trabajo debe ser universal, en orden de proteger aquellos países que ya han reconocido estos reclamos por medio de una legislación progresiva. No sería sostener los ideales de la Liga de las Naciones, si por cualquier razón que fuese, permitiésemos que los países cuyas legislaciones son avanzadas de sufrir la competencia de industrias que cuentan con entera libertad para la contratación del trabajo”, palabras del delegado gubernamental por Checoslovaquia, Sr. Tayerle (Traducción del autor).

Ya fuese por los altos costos pagados por los trabajadores durante el conflicto bélico en Europa o por el temor a una propagación de la Revolución Rusa, la justicia social pasó a formar parte del discurso posbélico.

Si bien la idea de una legislación universal del trabajo estaba presente desde los últimos años del siglo XIX, en el que, como se mencionó, en varias ocasiones representantes de países europeos se reunieron para dotar a sus naciones de legislación laboral, no fue sino hasta el proceso que abrió el fin de la guerra que el universalismo propuesto pudo romper las barreras materiales que separaban a los países con mayor grado de industrialización –fundamentalmente los europeos y América del Norte– de otros países como los latinoamericanos.

Si hasta la Primera Guerra Mundial el universalismo escondía en realidad un fuerte particularismo europeo, la conformación de la Sociedad de las Naciones y la búsqueda de un nuevo orden mundial sostuvo, incluso en forma idealista, la posibilidad de un universal más amplio,<sup>9</sup> aunque con los límites ya señalados por Ferreras en cuanto a la ideología eurocéntrica predominante en el seno de la organización. La idea misma de construir un cuerpo legal capaz de ser adoptado por todas las naciones del mundo fue uno de los motores ideológicos de la OIT (Jenks, 1969). Tanto es así que la OIT no excluyó a ningún país que quisiese formar parte de la organización, y aceptó aun a Alemania, excluida de la Sociedad de las Naciones.

En definitiva, la expansión de un orden social que tendía a divorciar el orden político-jurídico del económico, la necesidad de evitar la competencia desleal, y una fuerte carga ideológica favorable a la universalización de los derechos laborales dieron al derecho del trabajo una concepción internacionalista que fue fundamental, como se verá más adelante, en la construcción de los campos académicos locales. A su vez, estos fueron tempranos partícipes de la expansión en tanto lograron establecer vínculos con estos espacios fundamentalmente europeos, aun cuando su participación haya sido periférica.

---

<sup>9</sup> Este objetivo demostró su idealismo en la práctica cuando la Sociedad de las Naciones fracasó en llevarlo a la práctica y desnudó, una vez más, el trasfondo eurocéntrico. A poco de haber comenzado su andar, la Sociedad de las Naciones y la OIT debieron hacer frente al desinterés de varios de los países latinoamericanos y del propio Estados Unidos. Para una profundización sobre la cuestión de la crisis del universalismo de la OIT y América Latina en los años veinte y treinta, véase Ferreras (2011).

Estos vínculos facilitaron la participación en los espacios internacionales con posterioridad a la conflagración europea.

## La Conferencia de Washington de la OIT y los delegados argentinos

La creación de la OIT al finalizar la guerra como organismo dependiente de la Sociedad de las Naciones fue la cristalización de la inquietud en torno a la solución de las contradicciones que la producción industrial capitalista generaba en los más diversos países. Los objetivos declarados de la OIT fueron lograr mejoras en “las condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro” (OIT, 1929, p. 3). Con eje en la *justicia social*, la OIT se propuso que los Estados miembros llevaran adelante una serie de medidas tendientes a institucionalizar el reclamo obrero e impedir de algún modo que la pauperización de sus condiciones de trabajo y la organización de los trabajadores se tradujese en situaciones revolucionarias. En las cláusulas del tratado de paz ya citado se sostuvo que en la medida que la función de la Sociedad de las Naciones era establecer la paz universal, “esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social” (OIT, 1929, p. 3).

Las reuniones que con carácter anual celebró la OIT fueron, para muchas naciones latinoamericanas, el momento óptimo que les permitió medir sus aspiraciones y su propio desempeño en este campo. El caso argentino no fue una excepción: se propendió a realizar un análisis de la legislación argentina en una perspectiva comparada y se habilitó, además, la potencialización de los sectores políticos que, dentro de la escena nacional, tendían al reformismo. La importancia para el gobierno argentino también quedó plasmada en la iniciativa de la Cancillería, tras la experiencia en Washington, de conformar una oficina especial para la cooperación entre el gobierno argentino y la OIT, mediante un decreto del 6 de octubre de 1920 (Unsain, 1925). Dado que la organización misma era promotora de proyectos legislativos, las Conferencias también servían como usinas de ideas, pues en ellas se discutían no solo proyectos para los países centrales con una mayor tradición industrial, sino que se contemplaban las condiciones específicas de cada miembro.

La realización de la Conferencia Internacional del Trabajo impulsada por la OIT en Washington en 1919 fue también significativa por los delegados

que asistieron a ella como representantes argentinos. Implicó un impulso fundamental para el grupo de académicos que seguían con atención el desarrollo de la legislación laboral y propiciaban autonomía del campo (Bourdieu, 1986) en la Argentina. El envío de una delegación completa a la capital norteamericana dio a dos de las figuras más representativas del *Nuevo Derecho*<sup>10</sup> la posibilidad de asistir a tan importante evento. Leónidas Anastasi –jefe de la delegación y reconocido abogado del ámbito porteño, fundador de varias revistas especializadas, entre otras *La Ley*<sup>11</sup>– y Alejandro Unsain –miembro del Departamento Nacional del Trabajo y autor de varios artículos referidos a la legislación laboral– fueron dos figuras centrales dentro de la comitiva. La participación de la delegación argentina, además de atraer a Anastasi a las filas de los impulsores del derecho laboral,<sup>12</sup> posibilitaría el contacto con dirigentes obreros y especialistas en derecho laboral de otros países con diferentes grados de avance de la legislación del trabajo, motivándolos para renovar la legislación argentina desde su exégesis misma, algo que ya se sostenía en los proyectos académicos de estas personalidades. La figura de Alejandro Unsain destaca en este caso ya que no solo fue el encargado de redactar el informe sobre la reunión que fue publicado por el DNT, sino que se convirtió en un nexo permanente entre la OIT y el gobierno argentino: llegó a vivir varios años en Ginebra y fue corresponsal de la OIT en Argentina. Significativamente, Unsain es mencionado en las actas del Congreso como delegado técnico de la representación obrera y no del gobierno, lo que adquiere más relevancia si se lo analiza en conjunto con la impugnación que recibió el delegado obrero –Juan Baliño, de La Fraternidad– por no ser representativo de los intereses obreros y sí, en cambio, de las autoridades gubernamentales.

---

<sup>10</sup> La denominación del derecho laboral como *nuevo derecho* corresponde a Alfredo Palacios, primer legislador socialista elegido por sufragio en América Latina.

<sup>11</sup> Aún hoy la revista *La Ley* es referencia obligada para los profesionales del derecho y sus páginas dan cuenta tanto de la jurisprudencia como de los avances en términos doctrinales.

<sup>12</sup> Leónidas Anastasi no fue una figura descollante dentro del campo del derecho laboral como sí lo fueron sus contemporáneos Carlos Saavedra Lamas, Alejandro Unsain o Mariano Tissebaum, verdaderos jurisperitos en la materia, pero su aporte principal fue poner a disposición de sus colegas sus redes intelectuales y materiales, y por ello fue reconocido como uno de los fundadores del campo. Sobre su actuación en la OIT en las conferencias marítimas, ver el capítulo de Laura Caruso en este volumen.

La conferencia tuvo lugar entre el 29 de octubre y el 29 de noviembre del año 1919 y asistieron por Argentina, además de los ya mencionados Anastasi y Unsain, el doctor Felipe Espil –jefe de la delegación junto con Anastasi y embajador argentino en Estados Unidos–, Hermenegildo Pini –representante patronal–, Américo J. Baliño –representante obrero, secretario gerente del gremio La Fraternidad–, y Alejandro Joseph Hayes, quien acompañó a la delegación con el mismo propósito que Unsain, como asesor técnico.

El objetivo de la Conferencia era dotar de una legislación inspirada en los mismos principios a todos los trabajadores del mundo. Aunque no hubiese alcanzado tal objetivo, su realización implicó un fuerte impulso ya que –según la hipótesis que se sostiene en este trabajo– dotó de legitimidad a los actores locales que impulsaban el desarrollo del derecho del trabajo en la Argentina.

A diferencia de lo acontecido con la AIPLT, esta conferencia de Washington se daba en el marco del surgimiento de una nueva organización internacional que buscaba la resolución de los conflictos entre los Estados por medios pacíficos, como lo era la Sociedad de las Naciones, y que otorgaba a países no europeos –con la excepción de Estados Unidos y Japón– cierto lugar en el concierto de naciones. Más allá del idealismo detrás de las acciones de la Sociedad de las Naciones y de la OIT, para los países latinoamericanos significó la oportunidad de participar en espacios multilaterales de carácter internacional por primera vez.<sup>13</sup> Esta oportunidad fue acogida con entusiasmo por los países de América Latina, que en su totalidad mandaron delegaciones, aunque solo la Argentina envió la delegación completa tripartita –es decir, conformada por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones–. Sin embargo, con el correr de la conferencia el entusiasmo daría lugar a cierto pesimismo sobre el rol que se les asignó. Cuando participaban lo hacían en una posición marginal, sin peso a la hora de las decisiones, como observadores del protocolo oficial (Ferrerías, 2011). La queja por esta posición subordinada fue expresada en el desarrollo del debate por el representante cubano:

La delegación de Cuba expresa a la Conferencia la satisfacción que experimenta al notar que la república Argentina tenga una representación en

---

<sup>13</sup> Al parecer Cuba y México participaron, nunca en simultáneo, de algunas de las experiencias sobre legislación internacional del trabajo que la propia OIT presenta como sus antecedentes.

el Consejo de Administración; pero llama la atención de la Conferencia sobre el hecho de que no haya sino una representación para los veinte países de América del Sur (League of Nations, 1920, p. 131).

Esta decepción por el lugar que tuvieron en el desarrollo de la Conferencia –monopolizada prácticamente por los representantes de Francia, Italia e Inglaterra– no parece haber impactado en la delegación argentina. Esta tuvo un rol importante ya que fue el único país latinoamericano en ser incluido dentro del Consejo de Administración de la OIT.<sup>14</sup> Su elección se debió a varios motivos: la presencia de la comitiva íntegra le garantizó cierto respaldo entre los latinoamericanos, sobre todo porque la mayoría de los países presentaron delegaciones incompletas; su elevado desarrollo industrial al momento de la realización de la conferencia fue otro. De todas maneras, es interesante resaltar que en las actas del *governing body* prácticamente no hay participación argentina. Pero además se puede afirmar que al menos parte de la delegación –sobre todo los asesores técnicos, pero también los representantes gubernamentales– depositó en la Conferencia expectativas que se vieron satisfechas.

## Los informes de la delegación argentina en la Conferencia de Washington y la consolidación del campo del derecho del trabajo

¿Cuáles eran estas expectativas? Tanto por lo que se desprende del informe de Unsain (1920) como del informe oficial redactado por Leónidas Anastasi y Ermenegildo Espil (1920), la delegación argentina aspiraba en primer lugar a referenciar su trabajo con la legislación internacional y poder así destacar su propia labor. En segundo lugar, pretendía reafirmar el lugar destacado que ocupaba el país debido al desarrollo de esta labor del grupo de juristas laborales. También buscaban posicionar a la Argentina como país modélico en relación con la legislación laboral y el establecimiento de mecanismos de armonización de los conflictos. Por último, aunque no menos importante, el desarrollo de la Conferencia les permitió a los especialistas

---

<sup>14</sup> El Consejo de Administración quedó conformado por las siguientes naciones además de Argentina: Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Alemania, Suiza, España, Canadá, Polonia y Estados Unidos, lugar que fue ocupado interinamente por Dinamarca hasta que el congreso norteamericano aprobó su ingreso en la Sociedad de Naciones (Unsain, 1920).

argentinos encontrar en sus propias conclusiones el cierre a los debates que en el ámbito local trababan el desarrollo de la legislación laboral, o incluso proponer nuevas medidas que aún no estaban contempladas en la legislación local para, una vez aprobadas por la Conferencia, poder presionar en el ámbito local.

El primer punto es fundamental para comprender la importancia que el cónclave de Washington adquirió para los asesores técnicos y para el propio campo del derecho laboral en la Argentina. En un campo internacionalizado como este, la Conferencia brindaba una buena vara para medir las propias realizaciones en términos de doctrina y jurisprudencia. El desarrollo comparativo encontraba en espacios como este la posibilidad de debatir no ya con los textos definitivos de las leyes de otros países, sino intercambiar con los propios promotores de esas leyes y buscar parámetros en común.

En los debates sobre las cuestiones de la agenda de la Conferencia (en los cuales destacaron los temas de la jornada laboral, el trabajo nocturno de mujeres y niños y el paro forzoso, entre otros), la delegación argentina se propuso ocupar un rol destacado y sus intervenciones son visibles en las actas del encuentro como aportes constantes a las discusiones, lo que se puede percibir como una interrupción a la cuasi monopolización de la palabra por parte de los representantes ingleses o franceses (League of Nations, 1920). Esta voluntad participativa respondía al doble objetivo de contrastar los avances legislativos argentinos en relación con sus pares europeos y norteamericanos, como también ubicar al país en calidad de referencia en el campo y promover su inserción como participante en la construcción de bases comunes en la materia. Esta voluntad tuvo su materialización en los ejemplares que los delegados argentinos repartieron entre sus pares. Bajo el título “Working acts and projects of the executive power: Argentine delegation to the International Conference in Washington”, el gobierno resumió el grado de avance de la legislación argentina así como los proyectos en consideración.<sup>15</sup> La Conferencia se presentaba como un momento de promoción único, sobre todo teniendo en cuenta que los temas a tratar ya habían sido objeto de ciertos avances legislativos en Argentina. Por caso, al discutir sobre la prohibición nocturna del trabajo de mujeres y niños, Leónidas Anastasi sostuvo que el voto afirmativo de la delegación a la

---

<sup>15</sup> Desafortunadamente la única copia localizada del documento se encuentra en la biblioteca de la OIT en Ginebra.

enmienda sobre la duración de la noche<sup>16</sup> se fundaba en que la ley argentina de 1907 prohibía el empleo de mujeres desde las nueve de la noche y hasta las seis de la mañana, y que “esta práctica solo ha demostrado las ventajas de tan interesante innovación” (League of Nations, 1920, p. 104). De esta forma el corpus legislativo argentino se podía presentar como uno de los más avanzados y su experiencia podía servir de insumo para los debates en las naciones más desarrolladas de Occidente (la enmienda había sido introducida por el representante obrero italiano, y secundada por los representantes noruegos).

Paralelamente, este objetivo estaba cruzado por la tensión entre el grado de avance en materia legislativa y la imposibilidad de escapar a la imagen de país en consideraciones especiales. La Argentina, como nación vinculada a la producción agropecuaria, era contemplada por los promotores de la OIT como parte de un conjunto más amplio de países que aún no contaban con un desarrollo industrial importante y que debían ser considerados de forma especial para no producir el efecto temido por las delegaciones gubernamentales de los países europeos, que expresara Tayerle. Esto ponía a los representantes argentinos ante la disyuntiva de amoldarse a dicha consideración o no. Como dejaban ver Anastasi y Espil,

se observará, la extensión que tuvo la excepción prevista para los países de desarrollo industrial incompleto, al sancionarse las convenciones de Washington. Esta elasticidad del nuevo derecho, hará más fácil su afianzamiento gradual. De más está decir que, en ningún caso, hemos creído que la República Argentina pudiera acogerse a estas disposiciones de naturaleza excepcional ya que su desarrollo industrial la coloca muy cerca de las principales potencias (Anastasi y Espil, 1920).

Como se desprende del párrafo precedente, los autores consideraban los beneficios de una legislación gradualista y sin duda pensaban en el caso argentino cuando alababan sus virtudes, pero al mismo tiempo no podían dejar de resaltar que el país no debía acogerse a dichas excepciones –la misma idea aparece expresada en el informe de Unsain (1920, p. 158). Indudablemente esto era en parte así, porque el informe estaba orientado a un público gubernamental, y

---

<sup>16</sup> La convención de Berna de 1906, antecedente de la convención de la OIT, estableció que el trabajo nocturno comprendía a las actividades entre las diez de la noche y las cinco de la mañana.

por tanto debían reforzar la imagen de progreso que construía el propio gobierno. Sin embargo, esta imagen de nación industrializada y no excepcional vuelve a quedar en tensión cuando los autores urgen a las autoridades argentinas a prestar todo el apoyo a los dirigentes de las instituciones laborales a fin de elaborar detallados informes para sostener la posición argentina en la próxima conferencia, ante la posibilidad que se trate sobre los trabajadores agrícolas. De otro modo, sostuvieron,

nos expondremos a *ser arrastrados a una legislación internacional que ignore nuestros fenómenos y situación especiales* (...) estos es tanto más necesario, cuanto que, de otro modo y por lo que hemos podido juzgar en la Conferencia de Washington, las soluciones alcanzadas tienen, sobre todo en vista los intereses europeos ignorando los de otros países. Cualquier solución propuesta por las delegaciones obreras ha contado siempre con el voto de los delegados oficiales de un país al que las soluciones no afectaban fundamentalmente. (Anastasi y Espil, 1920, p. 86; el destacado es del autor).

De esta manera, por momentos prima la idea de una Argentina en el camino de las naciones con mayor desarrollo industrial, comparable a las europeas, al tiempo que aparecen los temores a un *arrastre* a situaciones legislativas que no coinciden con el grado de desarrollo. Este temor era justificado por la ausencia de contrabalanceo de las propuestas obreras cuando estas no afectaban los intereses de otras naciones.

La solución a esta problemática consistía, para el jefe de la delegación argentina, en “la reunión de una conferencia nacional, la que, al mismo tiempo, proyectaría las soluciones internacionales que convinieran al país” (Anastasi y Espil, 1920, p. 5). Así como en la conferencia de Washington se resolvió que la OIT no funcionaría como organismo legislativo internacional –lo que hubiese implicado conflictos políticos y de soberanía con los países miembros–, sino que propiciaría convenciones a ser ratificadas por el Poder Legislativo de cada país, la conferencia nacional actuaría como herramienta que permitiese la adopción de aquellas convenciones que se considerasen necesarias. Además, esta conferencia nacional tendría la misma forma de funcionamiento que la de la OIT, con participación tripartita. Anastasi y Espil afirmaban que “lo propio podría ocurrir en Argentina, donde muchos

conflictos sociales radican en la falta de aproximación de patronos y obreros. El ejemplo de Washington es una demostración de la conveniencia de esta política” (1920, p. 5). La acción externa funcionaba entonces como ejemplo a seguir, pero bajo los condicionamientos locales que al mismo tiempo permitiesen un mayor control sobre el proceso. En el caso de la propuesta de la Conferencia argentina, llama la atención la ausencia de referencias al intento organizativo, comentado previamente, de constituir la Sección Argentina de la AIPLT. Esto sin duda marca el bajo impacto en el campo de dicho intento, pero también los cambios acontecidos entre una propuesta y la otra, con la inevitabilidad de la incorporación de los obreros a un esquema de debate y negociación de la legislación laboral –aunque más no fuese, la de los gremios con mayor nivel organizativo y lineamiento ideológico favorable a la negociación (marítimos y ferroviarios).

La agenda poco radical de la conferencia, tanto según Unsain, encargado de realizar el informe técnico, como de acuerdo a la dupla Anastasi-Espil, garantizó el éxito de la misma. Los temas abordados permitieron vincular a países con mayor desarrollo industrial con aquellos que aún contaban con una industria incipiente. Cuestiones como la duración de la jornada de trabajo –eje de la conferencia y a la que se le dedicaron los mayores esfuerzos–, el trabajo nocturno de niños y mujeres, la protección de la maternidad obrera y los trabajos insalubres, fueron tratadas por comisiones de trabajo que redactaron las convenciones que serían propuestas por la OIT y en las que los delegados argentinos realizaron un proceso constante de comparación entre los debates allí llevados a cabo y sus propias consideraciones sobre el derecho laboral argentino.

La actuación de la delegación, según se desprende del informe redactado por Unsain, fue importante en la comisión dedicada al estudio de soluciones al paro obrero, flagelo que ya estaba azotando a países europeos por las interrupciones ocasionadas por la guerra y que era estacional en varios países dedicados a la actividad agropecuaria. La delegación argentina fue la que elevó el escrito que terminaría siendo la base de la resolución de la conferencia con respecto a este tema (Unsain, 1920, p. 108 y siguientes) y esta participación supo generar simpatías entre los participantes de la comisión específica. Tal logro no dejó de ser remarcado en el informe de Unsain, a modo de ejemplo de lo bien preparada que estaba la comitiva argentina. Pero aun cuando sus

textos no fuesen la base de la convención, la representación argentina propuso, en cada comisión en la que participó, alternativas legislativas siempre orientadas por la consideración gradualista de sus miembros. Estas propuestas eran, por lo general, coincidentes con las de otras delegaciones y no contaban con una originalidad destacada, pero esto último debe entenderse en consonancia con la consolidación transnacional del derecho laboral (Caruso, 2014).

Más allá de medir el avance del derecho laboral argentino, de rescatar los aportes de la delegación o confirmar que el camino gradualista elegido era el correcto, los informes de la delegación argentina buscaron también impulsar el desarrollo del propio campo. En otras palabras, los delegados argentinos buscaban dicha confirmación a fin de tener una herramienta más en la disputa local por la conformación del campo o para lograr lo que consideraban avances significativos en la legislación nacional que la equiparase con aquella de las naciones de mayor desarrollo legislativo.

Así, a modo de ejemplo se puede observar cómo los debates de la conferencia fueron utilizados por los doctores Anastasi y Espil para desacreditar a contendientes locales que rechazaban la posibilidad de conformación de un *Nuevo Derecho* en virtud de que este negaba las condiciones propiamente nacionales. Al tratar la limitación de la jornada diaria de trabajo, se cita como “una materia apreciada erróneamente” (Anastasi y Espil, 1920, p. 92) en el trabajo de Estanislao Zeballos y se le antepone no las consideraciones propias –ya realizadas por especialistas argentinos como Alfredo Palacios o el propio Unsain–,<sup>17</sup> sino las palabras del delegado norteamericano Samuel Gompers<sup>18</sup> pronunciadas en la sesión del 5 de noviembre. Se puede observar entonces un mecanismo por el cual las disputas sobre la conformación del campo del derecho laboral intentan ser resueltas mediante la relevancia internacional del tema y el reforzamiento de las posturas propias sobre la base de un saber compartido de carácter transnacional. En un escenario como

---

<sup>17</sup> El artículo al que se hace referencia es “Cuestiones y Legislación del Trabajo” de Estanislao Zeballos, publicado en la *Revista de Economía Argentina*, una de las más importantes de las ciencias sociales argentinas en las primeras décadas del siglo XX, dirigida por Alejandro Bunge. Parte del debate se puede encontrar reproducido en Caterina (2008).

<sup>18</sup> Samuel Gompers fue fundador y presidente de la American Federation Labor, central sindical estadounidense de orientación reformista. Su figura es central al indagar en los acuerdos de los tratados de paz relativos al trabajo. También fue un actor esencial en la conformación de distintas instituciones sindicales panamericanas y fue un promotor entusiasta de la ampliación de la legislación laboral a escala mundial.

el argentino, dominado por una elite con la mirada puesta en el exterior, este mecanismo podía garantizar su eficacia en la consolidación del campo frente a los ataques de carácter nacionalista como los que Zeballos llevaba adelante.

Otro mecanismo que se puede observar en los informes es el de reforzar, por medio de la experiencia recogida en Washington, las propuestas legislativas que los informantes –en forma individual o, como en el caso de Unsain, como funcionario del DNT– presentaban ante el Poder Legislativo argentino o estaban en vista como proyectos en estudio. En el contexto inmediato en el que se presentaban sendos informes sobre la conferencia de Washington es interesante resaltar la importancia que los informantes otorgaban a los contratos colectivos de trabajo. Este tema había sido objeto de un número especial del *BDNT*,<sup>19</sup> que era la base científica sobre la que se promovió un proyecto de ley que estaba siendo estudiado en esos momentos por diferentes comisiones del Congreso Nacional. Según el informe de Unsain, el grado de separación que se percibía entre la legislación de las naciones más avanzadas con respecto a la Argentina, podría ser solucionado si el Congreso aprobase el proyecto remitido desde el Poder Ejecutivo y redactado por el propio Unsain. Sobre la duración de la jornada de trabajo, el autor llega incluso a menospreciar el impacto que una ley concreta podría tener en el contexto argentino.<sup>20</sup> Va a sostener que “en general, todos los reglamentos administrativos en materia de derogación de la jornada legal, consultan los contratos colectivos formados entre patrones y obreros” (Unsain, 1920, p. 84). Por tanto, más que legislar sobre la jornada de ocho horas y sus excepciones

Se encarece (...) la importancia del proyecto que sobre la materia envió el P.E. al Congreso en las primeras sesiones de 1919. Estos contratos –que en definitiva, fijan los hábitos o las costumbres industriales tan poderosos como la ley misma– se tienen especialmente en cuenta en lo que se refiere al descanso o repartición de la jornada (Unsain, 1920, p. 84).

De esta forma, el debate central de la conferencia, aquel que ocupó el mayor tiempo, era tamizado por la propia lógica profesional de Unsain y los

---

<sup>19</sup> Se trató del N.º 39 de octubre de 1919.

<sup>20</sup> Es menester recordar la importancia que las organizaciones gremiales otorgaban a las disputas por la duración de la jornada laboral y la semana de 48 horas.

requerimientos políticos locales, y no era usado para promover una ley que regulara la jornada laboral, sino que se intentaba dar impulso a las medidas ya promovidas en el ámbito local. En este tipo de propuestas se percibe un forzamiento de los argumentos a fin de garantizar la equivalencia con la legislación internacional: Argentina se puede mirar en la imagen que devuelve el espejo de la legislación comparada. Esta referencia a los proyectos de la propia institución en la que Unsain actuaba (el DNT) es continua y no aparece solo en el caso de las ocho horas, sino también en el tema de la desocupación. En cuanto a la reglamentación de la jornada laboral y la desocupación insiste: “parece llegarse a la conclusión que, más que las leyes del estado, han sido los contratos colectivos de trabajo celebrados entre patrones y obreros los que han ejercido esa influencia” (Unsain, 1920, p. 103). El debate político-legislativo local fue, entonces, el que marcó las pautas de la presentación de Unsain.

Llama la atención también otra forma de influir en el ámbito local por medio de la participación en espacios de legislación internacional. Conscientes del peso que podía llegar a tener una Convención, la delegación argentina presentó una serie de propuestas para la organización de la conferencia del año siguiente a realizarse en Génova.<sup>21</sup> Algunas de esas propuestas eran parte de lo que los impulsores del derecho laboral argentino consideraban su propia *agenda* de debates y que querían impulsar en el ámbito local. Por ejemplo, promovieron un proyecto para la conformación de un sistema legal de arbitraje –la constitución de tribunales del trabajo– a fin de poder hacer cumplir la legislación laboral y solucionar los diferendos relativos al contrato del trabajo (Unsain, 1920, p. 207 y siguientes). Esta iniciativa implicaba la promoción de medidas en el seno de la OIT que aún no habían sido puestas en práctica en la Argentina. De hecho, muchas de las propuestas, si bien ya habían formado parte de algunos proyectos legislativos tempranamente abandonados, marcarían la agenda de los años posteriores a la Conferencia de Washington y algunos, como el caso de los tribunales del trabajo, necesitarían más de veinte años para poder ser llevados a la práctica. Esta pretensión de la delegación argentina se puede explicar por el impulso que actores como Unsain sabían que la aprobación de cuestiones como la propuesta en una institución internacional daría al desarrollo doméstico de

---

<sup>21</sup> Finalmente, la Conferencia trató, bajo el influjo de Gran Bretaña, sobre el trabajo marítimo. Sobre la Argentina y la conferencia de 1920 ver Caruso (2013).

las disputas. En sus enfrentamientos con otros actores de la realidad argentina, la posibilidad de citar resoluciones extranjeras –sobre todo provenientes de una institución que empezaba a acumular prestigio como la OIT– podía ser de gran utilidad a los pioneros del derecho laboral argentino a la hora de disputar.

Los informes reflejan entonces no solo lo acontecido en la conferencia sino también los límites para un mayor desarrollo del derecho laboral argentino. Incluso hasta la propia posibilidad de constituir un organismo con capacidad legislativa en el nivel mundial, proyecto finalmente descartado por la propia conferencia, tendrá un correlato bajo el prisma de los especialistas argentinos.

Con respecto a las posibilidades de reales avances en la legislación internacional (recordemos que los informes presuponían que nada se perdería, sino lo contrario, si las convenciones eran ratificadas por el Congreso de la Nación y que esto no implicaría mayores obstáculos a la producción industrial)<sup>22</sup>, el mayor obstáculo no estaba en la falta de acuerdo del propio Congreso, sino en el sistema federal que detenía otros avances en la legislación. Así, para estos especialistas el problema argentino no era tanto la falta de unidad con respecto al movimiento legislativo internacional, sino la falta de unidad legislativa nacional. Ante las posibilidades de aplicar las novedades legislativas en la Argentina, Unsain comentaba que

se conviene en que una seria dificultad estará dada por nuestra forma de gobierno que permite la coexistencia e una legislación nacional y de una legislación provincial (...) No hay duda de que el país ganaría mucho unificando su legislación obrera, no tanto porque existan diferencias notables entre las leyes obreras nacionales y las de las provincias, sino porque estas últimas, salvo excepciones, han quedado retrasadas en este sector de la legislación (Unsain, 1920, p. 270).

Encontramos entonces nuevamente la utilización de la adhesión y participación argentinas en Washington como una excusa para presentar problemáticas que se desprendían de los debates locales. Vemos que el impulso a la ley de contratos colectivos, tema no tratado en forma particular por la Conferencia; la presentación de ideas en torno a los tribunales del trabajo, o la queja sobre el sistema federal que generaba un atraso legislativo de las provincias en relación

---

<sup>22</sup> Para los detalles sobre esas condiciones ver Anastasi y Espil (1920, p. 6 y sig.).

con el Estado nacional, fueron objeto de intervenciones en las relatorías sobre la conferencia de Washington.

## Conclusiones

Es conocido el impacto que las asociaciones y organismos internacionales tienen en la definición del campo de las ideas y las acciones en América Latina. En este artículo se intentó iluminar con mayor detalle la relación entre la OIT y el fortalecimiento del campo del derecho laboral en Argentina. Esta relación fue fundamental ya que comenzó en momentos en que, como campo, el derecho laboral estaba aún en sus inicios y en proceso de definición.

La participación de la delegación argentina en la primera conferencia de la OIT celebrada en Washington fue una buena ocasión para reafirmar el camino que los promotores locales del derecho del trabajo venían trazando. La presencia allí de quien puede ser considerado como uno de los fundadores del derecho laboral argentino, Alejandro Unsain, constituyó de por sí a la reunión en un hito para el campo local. Pero además debe sumarse la presencia de Leónidas Anastasi, quien aún no había realizado aportes teóricos de importancia al campo del derecho laboral, pero ya tenía una trayectoria importante en el derecho argentino y que con posterioridad pondría a disposición del derecho laboral su vasta red de contactos. Estas importantes asistencias indican en parte el interés que para las autoridades nacionales tenía la participación en la conferencia. De hecho, el Poder Ejecutivo Nacional hizo lo posible para garantizar en Washington la presencia de una comitiva completa, con los representantes de las tres partes –el gobierno, el capital y el trabajo– así como de los cuadros técnicos.

Sin duda esta voluntad respondió a dos factores: uno ligado al rol que para los gobernantes debía ocupar Argentina en el plano internacional, y el otro, la orientación política del gobierno de Hipólito Yrigoyen, favorable a una mayor intervención estatal en el conflicto entre el capital y el trabajo. Más allá de esta voluntad de carácter político es menester señalar que dentro mismo de la estructura burocrática del Estado ya estaba en funcionamiento el DNT, institución central en el entramado del campo del derecho laboral argentino, que podía aportar a la voluntad política del gobierno cuadros técnicos capaces de llevar las riendas de la comitiva argentina en Washington.

Estos cuadros eran, además, actores importantes en el mundo del derecho argentino, sobre los cuales resalta la figura de Unsain; no obstante,

eran figuras relevantes en un campo aún carente de prestigio.<sup>23</sup> Por tanto, la participación en estos espacios no debe ser entendida solo como la búsqueda de una proyección personal, como el caso de Unsain, sino como el establecimiento de la autonomía del campo del derecho del trabajo en un contexto en que el modelo foráneo implicaba un seguro impulso. Así, la OIT no funcionó como promotora de los derechos laborales de forma directa en sus primeros años, ya que la mayoría de sus convenciones no fueron ratificadas por los países latinoamericanos –lo que propició la visita de su director Albert Thomas en 1925–;<sup>24</sup> sin embargo, su existencia y la posibilidad de los dirigentes latinoamericanos de participar en ella de forma más activa que sus predecesoras, favoreció la constitución del campo del derecho laboral en los ámbitos locales y propició el fortalecimiento de las posiciones propias en las disputas internas.

En el recorrido por los informes que realizaron los delegados gubernamentales y uno de los delegados técnicos sobre la Conferencia de Washington se buscó reconstruir de qué manera la forma de reflejar lo allí acontecido respondió a la necesidad de enfrentarse a quienes disputaban la importancia del campo en el caso argentino pero al mismo tiempo bajo la tensión de tener que presentar un campo constituido. Esta tensión fue evidente en los casos en que se buscó colocar a la Argentina frente al espejo de la OIT: si por un lado los debates de Washington eran utilizados para reforzar el campo en la Argentina, el carácter de representantes gubernamentales e incluso cierto chauvinismo los llevaba a rescatar el avance legislativo argentino. Tal vez nada refleje mejor esta tensión que una de las reflexiones finales del propio Unsain: “para la república Argentina, el primer resultado práctico de la Conferencia significará un aumento en su legislación obrera vigente, bastante importante, por cierto” (Unsain, 1920, p. 269).

---

<sup>23</sup> Es notoria aún hoy la ausencia de prestigio dentro del campo jurídico de los especialistas de derecho del trabajo. La justicia del trabajo, cuando finalmente fue conformada en la década del cuarenta del siglo XX, fue considerada una justicia menor en relación con la justicia civil, comercial y la penal, equiparable a la justicia de paz.

<sup>24</sup> El Poder Ejecutivo envió para su ratificación las convenciones de la reunión de Washington el 17 de septiembre de 1920 y las de la reunión de Génova el 8 de septiembre de 1921, pero sin éxito. Sobre la visita de Thomas, ver Ferreras (2011).

## Bibliografía

- Anastasi, L. y Espil, F. (1920). *Liga de las naciones. Conferencia Internacional del Trabajo. Informe presentado al gobierno argentino por los doctores Leónidas Anastasi y Felipe Espil*. Buenos Aires: Establecimiento Gráfico A. de Martino.
- Argentina. Departamento Nacional del Trabajo. *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo BDNT, N.º 14*, 30 de septiembre de 1910.
- Bourdieu, P. (1986). La force du Droit. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64(1), 3-19.
- Caruso, L. (2013). Estado, armadores y clase obrera en la Argentina de entreguerras: la Segunda Conferencia de la OIT sobre trabajo marítimo (1920). *Anuario IEHS*, 26.
- Caruso, L. (2014). La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925. *Relaciones*, 138, 11-43.
- Castel, R. (2009). *La Metamorfosis de la cuestión Social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Caterina, L. M. (2008). La construcción de una nueva disciplina: el derecho del Trabajo. En V. Tau Anzoátegui (Coord.), *Antología del Pensamiento Jurídico Argentino, (1901-1945)*, Tomo II. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Ferreras, N. O. (2011). Entre a expansão e a sobrevivência: a viagem de Albert Thomas ao Cone Sul da América. *Antíteses*, 4(7), 127-150.
- Ferreras, N. O. (2012). La misión de Stephen Lawford Childs de 1934: La relación entre la OIT y el Cono Sur. En F. Herrera Leon y P. Herrera González (Coord.), *América Latina y la OIT. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Herrera Leon, F. y Herrera González, P. (Coord.) (2012). *América Latina y la OIT. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*. Morelia: Instituto de Investigaciones Históricas - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Jenks, W. (octubre, 1969). *Universality and Ideology in the ILO*. Ponencia presentada en el Graduate Institute of International Studies, Génova. Recuperado de [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1969/69B09\\_150\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1969/69B09_150_engl.pdf)

- League of nations (1920). *International Labor Conferenc., First Annual Meeeing. October 29, 1919 – November 29,1919, Washington D.C.* Washington: Govermet Printing Office.
- Lvovich, D. y Suriano, J. (Comp.). (2006). *Las políticas sociales en perspectiva histórica, Argentina, 1870-1952.* Buenos Aires: Prometeo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1929). *Cláusulas de los tratados de paz relativas al trabajo.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Pinto, M. (1927). El contrato de trabajo. *Anales de Ciencias jurídicas y Sociales, Tomo II.* La Plata : Olivieri y Dominguez editores.
- Portelli, M. B. (2011). Saberes modernos para políticas eficaces. El Derecho Laboral y el estudio del mundo del trabajo. Córdoba, 1906-1930. *Población & Sociedad* [en línea], 18( 2), 145-185. Recuperado de <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/18/P&SV18-N2-Portelli.pdf>.
- Sardegna, M. A. (1997). Historia de la cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. *Revista de Historia del Derecho “Ricardo Levene”,* 33.
- Suriano, J. (2000). Introducción: Una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina. En J. Suriano (comp.), *La Cuestión Social en Argentina, 1870-1943.* Buenos Aires: La Colmena.
- Suriano, J. (2012). El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen. En M. B. Plotkin y E. Zimmerman (Comps.), *Los Saberes del Estado.* Buenos Aires: Edhasa.
- Suriano, J. (2013). El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales. *Revista de Indias,* 73(257), 107-130, doi:10.3989/revindias.2013.005
- Unsain, A. (1920). Conferencia Internacional del Trabajo. *BDNT, 45 Febrero de 1920.* Buenos Aires: Imprenta F. Roig e hijo.
- Unsain, A. (1925). Organización Internacional del Trabajo. *Revista Jurídica,* 42, 45-82.
- Yáñez Andrade, J. C. (2000). Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal. *Revista de estudios histórico-jurídicos,* 22.



# *Legislando en aguas profundas.* La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra

*Laura Caruso*

La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al finalizar la Primera Guerra Mundial, interpeló a gobiernos, instituciones laborales y organizaciones patronales y obreras. Entre estos, tanto los Estados con fuertes intereses marítimos como las empresas y sindicatos del sector embarcado fueron actores destacados desde los inicios de esta organización. Tal como existían en las organizaciones sindicales de alcance mundial –por ejemplo, la sección de la gente de mar dentro de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte–, el sector marítimo adquirió representación y especificidad, y allí se identificó un mundo laboral singular, impregnado de tensiones y problemas propios de la vida a bordo, las relaciones jerárquicas entre oficiales y tripulantes, y el vínculo contractual especial entre estos y el propietario o armador. Esta cierta autonomía del trabajo marítimo como campo de debate y de acción diferenciado del resto de las relaciones laborales también surgió en el interior de la OIT y las conferencias anuales temáticas que impulsó desde sus inicios. Sin embargo, este proceso no careció de tensiones, debates y confrontaciones. En esos espacios de debate internacional el lugar propio y diferenciado del trabajo a bordo de las flotas mercantes fue motivo de controversia entre los representantes, y en cada conferencia marítima volvieron a expresarse posiciones enfrentadas y temas muy sensibles al sector. En la Argentina, la OIT y sus discusiones dieron lugar a iniciativas de reglamentación del trabajo a bordo, además de ser motivo de debate en

relación con el rol del Estado y su incumbencia en el transporte marítimo, así como sus limitaciones.

La vinculación entre la escena laboral nacional y lo acontecido en la esfera internacional convocan a la reflexión sobre la necesidad de superar en forma analítica aquellos relatos centrados unilateralmente en los límites de las fronteras nacionales para explorar viejas o nuevas problemáticas desde una óptica que incluya ambas dimensiones y su interrelación. Esto permite construir nuevas interpretaciones que den visibilidad a la circulación de ideas, de actores y prácticas, al proceso de desarrollo de la política laboral como un hecho complejo y multidimensional, en el cual lo que en un país puede verse como *sui generis* y sumamente novedoso, encuentra anclajes históricos, impulso y sentido en el debate internacional.<sup>1</sup>

No hace mucho que la historiografía argentina enfocada en la política laboral ha tomado nota de la riqueza de esta perspectiva, por ejemplo, en la circulación de ideas y teorías que sustentaron las políticas e instituciones del trabajo (Suriano, 2013). Sin embargo, aún falta recorrer un largo camino. En esa perspectiva se planteó, en un trabajo anterior, la existencia de una fuerte vinculación entre las iniciativas y elementos de la política laboral argentina y los procesos de índole internacional, con el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) como un engranaje trascendental. Este participó de manera activa, ya desde su creación, en las instancias internacionales y en la construcción de la política laboral nacional: puso en relación ambos procesos, y tal vinculación fue tanto una estrategia institucional y colectiva como individual y profesional de autovalidación y legitimación, del organismo y de sus funcionarios (Caruso, 2014). En otras latitudes es posible encontrar una mayor reflexión desde esta perspectiva, sobre todo entre aquellos investigadores preocupados por las vinculaciones de los organismos internacionales y la región latinoamericana (Herrera León y Herrera González, 2013). Específicamente sobre la legislación laboral marítima en nuestro país, es posible advertir su carácter rezagado respecto a las leyes laborales existentes para algunos sectores, como la jubilación, el descanso, la jornada de trabajo, entre otras.<sup>2</sup> Sus condiciones particulares dejaban fuera del amparo de estas primeras leyes a los tripulantes, cuyo trabajo se

---

<sup>1</sup> Ver los trabajos de Barragán, Stagnaro, Ramacciotti y Herrera González en esta compilación.

<sup>2</sup> Sobre la legislación e instituciones laborales ver Suriano y Lobato (2014) y Panettieri (1984).

encontraba bajo la égida del Código de Comercio (1889) y de las disposiciones particulares de la Prefectura sancionadas por decreto presidencial. Esta situación se prolongó incluso hasta varios años después de finalizada la Gran Guerra. Si bien la construcción de una concepción de las relaciones laborales como campo específico de intervención y regulación estatal comenzó a evidenciarse a principios de siglo, las formas y canales que los gobiernos implementaron estuvieron mayoritariamente signados por la coyuntura. En Argentina, siempre en referencia al caso marítimo, las relaciones de trabajo a bordo, legisladas por el código citado, eran consideradas como un vínculo comercial-contractual entre partes iguales, que tomaba en cuenta solo la vinculación propietario-oficialidad, lo cual dejaba sin regulación toda una trama de relaciones y situaciones laborales en las cuales estaba inmersa la mayoría de los trabajadores embarcados (Caruso, 2012). Esta situación particular explica la necesidad y posibilidad de confeccionar una normativa *ad hoc*, plausible de negociación tanto en su construcción como en su aplicación, entre el Estado, los sindicatos y las empresas. Así sucedió, por ejemplo, con los llamados Decretos de Oficialización, una reglamentación del trabajo marítimo y portuario producto de un conflicto prolongado precisamente a partir de 1919, en el puerto de Buenos Aires (Caterina, 1997).

A partir del nuevo escenario internacional de la primera posguerra y la aparición de la OIT, y de la vacancia local de una legislación marítima, la acción del gobierno nacional y de las organizaciones obreras y patronales fue intensa y de una activa consideración de las experiencias mundiales. La idea que impulsa este trabajo apunta a considerar las formas en que estos actores del sector marítimo se apropiaron y desarrollaron iniciativas, en distintos momentos e intensidades, bajo los lineamientos fundantes de la OIT y los convenios y recomendaciones emitidas en sus Conferencias Internacionales. En esta primera exploración se abordan las dos conferencias marítimas que tuvieron lugar en los primeros años 20, ya que fueron claves para definir las prioridades y la dinámica del debate sobre ese tipo particular de relaciones de trabajo. Sobre la base de fuentes provenientes de los informes de los diversos delegados ante la OIT, de la prensa periódica y otras publicaciones estatales, entre otras, esta investigación apunta a conocer la vinculación entre los planteos e iniciativas legislativas surgidas en el seno de la OIT y el debate político-laboral del sector marítimo en Argentina, como también el modo en que

tales temas fueron resignificados e instalados en el centro de los proyectos y debates en torno a la regulación local del trabajo marítimo.

## Un nuevo organismo

En 1919 surgió la OIT, una institución parte de la Sociedad de las Naciones, especializada en las relaciones laborales como ámbito de intervención y regulación estatal. Las consecuencias extremas de la guerra en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, junto al reclamo generalizado de las organizaciones obreras en demanda de mayor protección y regulación, constituyen elementos de peso a la hora de explicar la existencia de dicho organismo, junto a la extensión del reformismo social como discurso y práctica de colaboración de clase, que apelaba a mecanismos legítimos de diálogo y negociación para canalizar tales demandas dentro del sistema. El consenso resultante fue la necesidad de reforzar los mecanismos de integración y negociación con la clase obrera en los países de Occidente, y fortaleció en aquel momento histórico una política que venía a confrontar con las experiencias revolucionarias como la rusa y sus ecos en otros países europeos. De esta forma, y como parte interviniente en este proceso, salvar al mundo del bolchevismo se convirtió en un objetivo clave también para los delegados argentinos. Leónidas Anastasi, por ejemplo, delegado en la Conferencia de Washington y diputado nacional por el partido gobernante Unión Cívica Radical, podía afirmar que el temido “maximalismo” tenía por mérito alertar a la democracia sobre su deber de no olvidar la que, para el delegado, era su “misión trascendental”: la justicia social. Esta era una “advertencia sana para los hombres públicos y sobre todo para las clases patronales que no escatiman dentro de un conservadorismo feroz, y que miran con horror toda tendencia o toda orientación que tienda a prestigiar fórmulas nuevas en las relaciones entre el capital y el trabajo” (Halperin Donghi, 2007, p. 100). La sintonía con los principios motores de la OIT y su política es evidente. Establecidos en el Título XIII del Tratado de Versalles, afirmaban la búsqueda de la paz mundial como meta, la lucha por la justicia social y la cooperación internacional (Yañez Andrade, 2000). La OIT misma solo puede ser entendida dentro de la creciente política mundial de control y regulación de la relación capital-trabajo. Mediante la apelación a la justicia social como base para la construcción de la paz, esta entidad delineó sus principios básicos: el derecho al bienestar

material y al desarrollo espiritual correspondía a la humanidad toda, al igual que la seguridad económica y la igualdad de oportunidades. El trabajo, lejos de ser una mercancía, debía contar con derechos y seguridad para quien lo ejerciera; se regularían cuestiones básicas como salario, jornada laboral o trabajo de menores, y se reconocería al mismo tiempo el derecho de asociación a los trabajadores (Levaggi, 2006, p. 45).

En función de esta construcción integrista cobra pleno sentido la iniciativa de conceder representación tripartita –única agencia del sistema internacional con esta característica. Delegados patronales y sindicales, además de los designados por los gobiernos de los países participantes, conformaron una estructura tripartita que se plasmó en las Conferencias Internacionales y en el Consejo de Administración del organismo. Esta representación múltiple constituyó también una fuente de legitimidad para la propia organización y su política, así como para los Estados participantes. Enviar una delegación completa colocaba al país que fuere en un lugar destacado y prestigioso del concierto de naciones hacia el interior del organismo. Así sucedió con la Argentina en 1921, cuando un periódico nacional entrevistó a Albert Thomas, director general de la OIT, quien “patentizó el interés que la Argentina le había despertado, acaso con motivo de ser uno de los pocos países sudamericanos que en los dos congresos internacionales ha tenido representación plena, sobre todo en el segundo, donde llegó a ser el único en ese sentido” (Diario *La Nación*, 1920), aludiendo a la Conferencia marítima de Génova, a la que haremos referencia. El interés era mutuo: desde su creación, el DNT, organismo argentino especializado en cuestiones laborales, se había interesado por experiencias de acción estatal en las relaciones laborales en el mundo, y al crearse la OIT sus funcionarios fueron parte activa de la construcción de puentes con ese espacio internacional (Caruso, 2014).

Desde sus inicios, la OIT organizó una conferencia general anual, a la que luego se sumaron otras de diverso carácter. La primera Conferencia Internacional del Trabajo se realizó en Washington entre octubre y noviembre de 1919.<sup>3</sup> Allí representantes gubernamentales y técnicos, empresariales y sindicales, discutieron y votaron diversos convenios y recomendaciones que, a la

---

<sup>3</sup> Sobre la relación entre la OIT y el fortalecimiento del campo del derecho laboral en Argentina, y la participación de la delegación argentina en la primera conferencia de la OIT celebrada en Washington, ver Stagnaro en esta compilación.

hora de ser pensados y aplicados en la realidad laboral de a bordo, presentaban algunas dificultades y tocaban múltiples intereses. Durante esa reunión ciertos sectores reclamaron la igualdad de trato para el trabajo industrial y el marítimo, posición que tuvo una firme oposición de la delegación inglesa, potencia marítima en aquella época. Cierto es que las características particulares del trabajo marítimo lo diferenciaban en mucho del trabajo industrial o de cualquier otro tipo de trabajo realizado en tierra,<sup>4</sup> y se requerían ciertos conocimientos y experimentación a la hora de considerar su regulación. Se resolvió entonces dedicar una reunión particular a este tipo de trabajo, por lo que se convocó una conferencia en la ciudad de Génova para mediados del año siguiente, en la cual se tratarían las condiciones y legislación marítimas, cuyas características y problemas específicos requerían una discusión a cargo de especialistas que debatieran cuestiones reglamentarias aplicables a la navegación. Así, la Conferencia de Génova dio origen a una serie de conferencias marítimas que se continuarían como rasgo específico del debate laboral internacional.

## Las conferencias marítimas de Génova (1920) y Ginebra (1926)

La primera posguerra fue una etapa de reacomodamiento internacional y un período de complicado afianzamiento institucional para la OIT, que comenzaba a delinear y construir una dinámica y una presencia que apuntaba a ser mundial; entendida como una organización fluida, en construcción, sujeta a presiones e influencias diversas y atravesada por tensiones y conflictos, confluencias y colaboraciones entre sectores, países y el organismo (Herrera León y Herrera González, 2013). En ese proceso, las conferencias internacionales no fueron congresos doctrinarios o reuniones diplomáticas, sino más bien verdaderas asambleas de trabajo, deliberación y disputa intersectorial e internacional, tal como lo declaró el delegado patronal argentino Dell Oro Maini. De tales tensiones y de la real particularidad del trabajo marítimo surgieron las conferencias marítimas. Como se vio, las mismas se originaron en los primeros debates en el ámbito de la OIT, en plena construcción de ese espacio, durante la conferencia anual en Washington. Diversos motivos e intereses resaltaron allí la especificidad y particularidades del trabajo a bordo, y la necesidad de un tratamiento profundo de sus rasgos, proble-

---

<sup>4</sup> Para un análisis denso de las características de este trabajo, ver Caruso 2010.

mas y legislación. En esos primeros años se realizaron dos conferencias marítimas, la segunda y la novena, reuniones particulares que surgieron como una de las adecuaciones necesarias que el organismo debió asumir apenas creado. La II Conferencia se desarrolló en el año 1920 en Génova, como única conferencia anual. La IX Conferencia, realizada en 1926 y situada en la ciudad de Ginebra, también se dedicó a las cuestiones marítimas, pero tuvo otro carácter: fue una conferencia paralela a la general, rasgo que perdurará como propio de estas reuniones.

A tales conferencias asistieron delegados de gremios vinculados al sector; se destaca el hecho de que en 1920 fue la FOM el sindicato representado, producto de su crecimiento, el cual logró visibilidad y presencia, mientras que en 1926 la participación fue delegada a otro gremio que competía directamente con la Federación, como veremos, en tiempos de desestructuración y derrota de la misma. Un trabajo pionero en la observación de la representación obrera argentina ante la OIT resaltaba la inestable representación argentina ante las conferencias internacionales durante la primera década de existencia de la entidad internacional (Belloni Ravest, 1969). Ciertamente es que dicha representación, desde los gremios, los empresarios y los gobiernos, fue inestable y disputada en aquellos años, tanto en las conferencias generales como en aquellas dedicadas especialmente a temas marítimos. Como afirma el mencionado trabajo de Belloni Ravest, recién en los primeros años de 1930 se estabilizó la representación argentina en general, y la obrera en particular, en relación con la formación de la CGT y con la ratificación por parte del gobierno de Argentina de los convenios y recomendaciones de Washington y Génova, así como del Tratado de Versalles y la propia OIT. En las conferencias previas la presencia y participación de delegados argentinos fue muy variable: si las dos primeras contaron con una delegación completa, en la tercera y cuarta conferencia (1921 y 1922) no hubo ningún delegado por nuestro país, y se retomó únicamente la representación gubernamental en 1923, ante la quinta reunión anual. A partir de entonces, y en adelante, la representación estatal y empresarial estuvo garantizada, no así la sindical, que fue motivo de controversia política desde los inicios.<sup>5</sup> La Argentina aparecía ante sus contemporáneos como el país más constante y sistemático del continente en la concurrencia y participación en estos espacios (Dell Oro Maini, 1926, p. 11).

---

<sup>5</sup> Belloni Ravest relata las críticas suscitadas ante el nombramiento de una delegación de

La Primera Conferencia Marítima se realizó entre junio y julio de 1920 en el Palacio de San Giorgio, a orillas del mar de Liguria, en la ciudad de Génova. Fue una conferencia esencialmente europea; se destacaron las ausencias de Estados Unidos, Brasil y México, y, de los países latinoamericanos presentes (Chile, Venezuela y Uruguay) Argentina fue la única en enviar una delegación completa. Estos representantes no participaron del debate en las comisiones sobre temas particulares, informes y proyectos, debido a su tardía y controversial designación. Así, los delegados Alfredo Colmo, Alejandro Unsain, Pedro Di Quattro y Atilio Dell Oro Maini llegaron a fines del mes de junio, ya que su nombramiento y participación estuvieron estrechamente vinculados al conflicto marítimo desarrollado en el Puerto de Buenos Aires, tal como fue analizado en un trabajo anterior (Caruso, 2011).

En esta conferencia se sancionaron tres convenios, cuatro recomendaciones y tres resoluciones; cada una de estas categorías implicaban para los países miembros diferentes grados de compromiso y aplicación. Los convenios estipulaban la edad mínima para el trabajo marítimo en 14 años, el pago de indemnizaciones de desempleo por naufragio y la formación de agencias de colocación estatales. Allí, como se hará en todos los convenios internacionales marítimos posteriores, se definían los términos y sus alcances en cuanto a la ley y su aplicación a bordo: qué significa *buque* y la expresión *gente de mar* puede parecer obvio, pero cada convenio delimitaba muy bien los sujetos y ámbitos a los que se aplicaba su jurisdicción (Convenios 7 y 8, 1920). Sin embargo, subsistían ambigüedades, como por ejemplo el lugar ocupado por capitanes y oficiales en la organización del trabajo a bordo y en la contratación. El convenio 9 estipulaba además que “la colocación de la gente de mar no podrá ser objeto de un comercio ejercido con fines lucrativos por una persona, sociedad o empresa”, y se establecían sanciones penales (Convenio 9, 1920). También se preveía la organización estatal de agencias de contratación gratuitas y la creación de comisiones con representantes de armadores y de la tripulación para controlarlas.

A diferencia de los convenios, las recomendaciones constituían indicaciones de principio o de fondo que cada país podía o no traducir en leyes aplicables en el espacio nacional. En Génova se votaron recomendaciones

---

la Asociación de Círculos Católicos Argentinos en 1925 por parte del Presidente Alvear para asistir a la conferencia anual, así como a la posterior representación en 1927 y 1928 de la COA.

sobre la extensión de la jornada laboral en la industria pesquera; sobre el impulso a limitar por ley las horas de trabajo a bordo en la navegación interior, diferenciada de la navegación marítima, en aguas internacionales;<sup>6</sup> y sobre la “codificación clara y sistemática de la legislación nacional de cada país” por la cual “la gente de mar del mundo entero... podrá conocer mejor sus derechos y sus deberes” (Recomendación 9, 1920). Una cuarta y última recomendación versaba sobre la organización de “un sistema eficaz de seguro contra el desempleo... ya sea mediante un régimen de seguro gubernamental o bien mediante subvenciones concedidas por el gobierno a las organizaciones profesionales cuyos estatutos prevean el pago de prestaciones a sus miembros desempleados” (Recomendación 10, 1920). Otras tres resoluciones, de menor carácter, abordaban temas como contrato marítimo, prevención de enfermedades venéreas y seguro al desocupado.

Tales resoluciones fueron producto de un extenso debate, si bien no reflejaban acabadamente los argumentos e intereses en pugna. Temas claves como la intervención del Estado, la reglamentación del trabajo, las condiciones laborales y de contratación, el seguro por accidentes, fueron puestos en cuestión sin por esto tener soporte de convenio o recomendación. Otros temas debatidos a lo largo de la conferencia fueron el trabajo de menores, el seguro por paro o desempleo y las posibilidades de confección y aplicación de un estatuto integral para regular el trabajo marítimo.<sup>7</sup> Se discutió también la prohibición de instituciones privadas con fines de lucro o empresas en la contratación como agencias de colocación, ya que no debía tratarse al trabajo “como mera mercancía”. La colocación quedaría a cargo del Estado u organismos sin fines de lucro, incluso los sindicatos.

A modo de balance, los delegados argentinos consideraron a la conferencia un avance, aunque con serias limitaciones que impedían la construcción de mayores consensos. Así lo afirmó el doctor Alfredo Colmo, señalando que la labor de dicha reunión fue insuficiente por la falta de especificidad de los proyectos presentados y el trabajo superficial en las comisiones, que

---

<sup>6</sup> La equiparación de ambas jornadas debía hacerse “previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores” (Recomendación 8, art. IV, 1920).

<sup>7</sup> Con relación a este, Unsain destacó la existencia de estatutos del marino en Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Francia, Bélgica, Dinamarca, Japón, Australia y Canadá (Unsain, 1920, p. 106).

obstaculizaban el debate y la regulación del trabajo marítimo como problemática universal. En cambio, Alejandro Unsain la consideró un éxito sin precedentes, por iniciar una tradición en legislación internacional del trabajo marítimo y la navegación, y un fuerte impulso a su real internacionalización (Unsain, 1920, p. 205). Los delegados patronales y gremiales fueron más cautos y ambivalentes, al destacar las relaciones de fuerza que atravesaron los debates y resoluciones: “de nada vale la ley si nosotros estamos desorganizados y no tenemos conciencia de nuestros deberes y nuestros derechos” sostenía el capitán Diquattro, quien también consideró un logro sustantivo el reconocimiento desde la OIT a los sindicatos marítimos como representantes obreros legítimos y elementos primordiales de la producción nacional.

Tras los debates desarrollados en Génova, analizados en otro trabajo (Caruso, 2011), se evidenció la consolidación de las conferencias internacionales en general, y de las marítimas en particular, como espacios de disputa de legitimidades y representaciones donde se expresaban las tensiones y se dirimían cuestiones diversas a través de una negociación fuertemente influenciada por las hegemonías establecidas entre los países participantes, y entre los sectores intervinientes.

Interesa aquí particularmente visualizar la interrelación entre este nuevo ámbito y las iniciativas y proyectos dados en Argentina para el trabajo marítimo. ¿Fueron estas conferencias un impulso inmediato para la reelaboración de leyes y reglamentaciones? ¿En qué debates y proyectos se expresaron estas nuevas preocupaciones? ¿Cuáles fueron sus resultados? Ciertamente es que la vinculación del gobierno argentino con el organismo internacional se estableció institucionalmente en forma rápida; ya en diciembre de 1919 una resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores creaba una Oficina de las Naciones Unidas en Buenos Aires, y a los pocos meses, en octubre de 1920, un decreto definía su funcionamiento. Si bien este hecho es relevante en la vinculación de la OIT con la política local, es posible rastrear en las iniciativas legislativas y gubernamentales otras formas más epidérmicas y profundas de vinculación, en la inspiración internacional de ciertas políticas o proyectos locales referidos a la regulación del trabajo a bordo.

Es factible reconocer las preocupaciones y resoluciones de Génova en la iniciativa de codificar el trabajo marítimo por parte del gobierno nacional argentino meses después de la conferencia. Un caso paradigmático es el Código de

Trabajo, impulsado en 1921 por el gobierno de Yrigoyen. En este se consideraban, entre muchas otras cuestiones, el funcionamiento del DNT; el Registro Nacional de Colocaciones y otras agencias particulares, patronales y obreras; los trabajadores del Estado y ferroviarios; el trabajo de mujeres y menores; las poblaciones indígenas de los Territorios Nacionales; así como las condiciones para el trabajo a domicilio, la regulación de la jornada laboral y las indemnizaciones por accidente, seguros y asistencia médica, higiene y seguridad. Capítulo aparte merecieron los temas de salario, asociaciones profesionales, su reconocimiento y regulación, instancias de conciliación y arbitraje, y sistemas jubilatorios para ferroviarios y empleados de empresas particulares de servicios, un amplio espectro de cuestiones que hacían de este un plan integral de regulación del trabajo (Suriano, 2012). Muchas de las leyes incluidas en el Código no eran nuevas ni superaban los aspectos represivos-reguladores de proyectos previos. Esta misma afirmación vale para aquellos puntos referidos al trabajo marítimo. Sin embargo, según Juan Suriano, el Código de 1921 contenía elementos progresistas –como la obligatoriedad del arbitraje, el contrato colectivo, la creación de un fuero del trabajo y la consolidación del DNT como autoridad de aplicación– impulsado a la vez por un contexto signado por el conflicto obrero, la huelga general<sup>8</sup> y las demandas aún a la espera de respuestas.

La idea y necesidad de codificar ciertas normas laborales para un sector particular tampoco era nueva en Argentina. La problemática local alentó a que, en el caso de los trabajadores ferroviarios, se confeccionara un reglamento integral de trabajo en 1917, tras una histórica huelga de carácter general (Palermo, 2014). En el caso marítimo todo parecía indicar un camino similar, ya que a partir de la huelga general del sector de fines de 1916 y la alta conflictividad asumida por estos trabajadores y su gremio durante los años siguientes, toda cuestión relacionada con la regulación del trabajo a bordo adquirió notoriedad, interés público y una amplia repercusión en la prensa y en la agenda de entidades patronales y estatales. Incluso antes de la aparición de la OIT, un funcionario especializado del DNT como Alejandro Ruzo sostenía que, ante la importancia estratégica del trabajo marítimo –similar al ferroviario– y la envergadura de sus gremios y huelgas, estas actividades debían

---

<sup>8</sup> Sobre la huelga general de 1924 ver Horowitz (1995).

contar con un código que uniformara el servicio y la actividad, y reglamentara su trabajo, así como la labor de sus gremios (Suriano 2012, p. 29). La Conferencia de Génova parecía haber asentado un terreno más que propicio para avanzar en ese sentido. Fue así que el gobierno argentino inició las gestiones y un recorrido legal para dar cuerpo al Estatuto del Marino, que, si bien no llegó a sancionarse en esos años, habla de la dirección de las políticas impulsadas y de la puja por establecer ciertos criterios y derechos.

El proyecto de Código de Trabajo de 1921 en su Título VII proponía, en materia de trabajo a bordo, la codificación conjunta de múltiples reglamentaciones ya existentes, para darle mayor fuerza y coherencia a las mismas y a la acción posible del Estado en velar por su cumplimiento. Esto significaba un avance respecto de la dispersión y discrecionalidad reinantes, a la vez que respondía a los criterios establecidos en el ámbito de la OIT de ordenar las leyes y reglamentaciones para hacerlas objeto plausible de comparación y modificación. Se reunían allí diversas ordenanzas emitidas por Prefectura (Recopilación de Antecedentes, 1937), y las cláusulas que figuraban en el citado Código de Comercio y que seguían siendo la palabra autorizada a bordo, a la cual se intentaba fortalecer y a la vez complementar. Hasta entonces dicho Código había sido el marco legal del trabajo marítimo, al que dedicaba íntegramente su libro tercero donde se definían y delimitaban la propiedad naviera, así como las responsabilidades de armadores y propietarios, capitanes, pilotos y contramaestres. Además de múltiples cuestiones vinculadas a pólizas, seguros marítimos, fletes, préstamos e hipotecas navales y otros temas comerciales, allí se definía la contratación de la gente de mar y las relaciones de trabajo a bordo. De estas solo se consideraba la existente entre el propietario y la oficialidad, concebida como un vínculo comercial-contractual entre partes iguales, y se excluía a la tripulación. De hecho, la construcción y legitimación de las relaciones laborales como campo específico de intervención y regulación estatal llevará tiempo. Así, las ausencias en el Código son más importantes que sus efectivas regulaciones. Nada decía sobre la disciplina y la jerarquía a bordo, la organización y funcionamiento de las secciones, por ejemplo. Sumado a esto, las leyes existentes para la protección del trabajo en la ciudad excluían al trabajo marítimo (Código de Comercio, 1964). En cambio, había una serie de reglamentos por sección y categoría confeccionados por la Prefectura, organismo que estaba también a cargo de

garantizar su cumplimiento. Estos estipulaban los conocimientos necesarios y exámenes de habilitación para ejercer como tripulante en las diversas categorías, definían las tareas incluidas por categoría y sección, los turnos y la jornada laboral, el número mínimo de tripulantes por sección, entre muchas otras cuestiones vitales para la organización del trabajo.

El gobierno nacional y otras dependencias impulsaron dicho Código, cuyo proyecto fue elaborado por el mismo Alejandro Unsain (Suriano, 2012). En su presentación ante el Congreso de la Nación, el presidente Hipólito Yrigoyen hizo referencia explícita a los convenios votados en la OIT en las dos conferencias realizadas hasta el momento. En aquella ocasión sostuvo:

tiene, por tanto, este proyecto de Código de trabajo como fundamento las condiciones básicas de la justicia social, incorpora a su articulado las disposiciones aprobadas en las conferencias de Washington (año 1919) y Génova (año 1920) en las que los representantes del gobierno argentino sostuvieron las doctrinas más amplias de la época y aspira a realizar por la acción de la ley, la paz en todas las actividades y relaciones del trabajo en general, que al afianzar la armonía en ellas asegura el engrandecimiento moral y material de los pueblos. Para llegar a este propósito se han tenido en cuenta en la preparación del proyecto de referencia, junto a los derechos hasta hoy reconocidos al capital, las justas y legítimas aspiraciones de los que sin otro patrimonio que el del trabajo diario, le aportan decididamente a la obra de progreso del país (Boletín DNT N.º 48, 1921).

Es visible cómo los argumentos se correspondían con los principios y disposiciones de la OIT. Estos se constituyeron en las ideas fuerza que respaldaron la iniciativa, y funcionaban como evidencias de su validez para presentar y defender el proyecto. Incluso su referencia explícita comenzaba a hacer pie en la política laboral argentina y a constituirse en elemento de legitimación. A pesar de haber sido debatido en el Congreso, el proyecto no logró aprobación ya que el partido gobernante, la UCR, no contaba con los votos necesarios en ambas cámaras.

En concordancia con estas afirmaciones, el Poder Ejecutivo Nacional envió a principios de septiembre de 1921 un proyecto de ley a la Cámara de Diputados para aprobar los tres convenios resultantes de las deliberaciones en Génova sobre edad mínima, indemnización por naufragio y colocación de

marineros, respectivamente. Sin embargo, esta iniciativa tampoco prosperó (Crónica Mensual DNT N.º 45, 1921). Ya en enero de ese mismo año se había sancionado un decreto, con fecha de octubre de 1920, por el cual el mismo Poder Ejecutivo se comprometía a la asistencia, aplicación y cooperación con las Conferencias Internacionales y con todas las instancias administrativas de la OIT.

Tras el frustrado Código de Trabajo y la no ratificación de los convenios, en el caso del trabajo marítimo se intentó avanzar en un estatuto o reglamentación general, el cual tenía continuidad con otras iniciativas anteriores. Los funcionarios del DNT tomaron esta tarea a fondo. Así lo demuestra el decreto confeccionado por el ministro del Interior Gómez, del 24 de septiembre de 1921, por el cual llamaba a la conformación de una comisión para codificar y redactar un reglamento nacional para el trabajo marítimo, siguiendo la recomendación de la OIT. A tal efecto se convocaba nuevamente a Unsain, aún presidente interino del DNT, y al capitán de fragata Ricardo Camino, ayudante general del Prefecto General de Puertos, quienes debían recopilar y ordenar las disposiciones y reglamentos existentes hasta el momento. Acorde a los cursos legales, el 19 de noviembre de 1921 Julio Lezana, presidente del DNT, elevaba un pedido al ministro del Interior que había sido elaborado por la División Inspección del DNT, a cargo de Unsain. Allí se solicitaba que, según lo discutido en Génova, se avanzara en la unificación de las ordenanzas existentes sobre trabajo marítimo, y se puntualizaba que tal codificación debía ser clara y sistemática para permitir a la vez confeccionar un Estatuto Internacional de los Marineros, comenzando por uno nacional, tal como recomendara la OIT. El resultado de esta labor vio la luz en febrero de 1922, cuando se elevó al ministro del Interior el trabajo final de recopilación. Este incluía “todo lo que atañe al personal de la marina mercante, en sus relaciones con los armadores o con la administración nacional”. La iniciativa era presentada como una necesidad del personal embarcado, a la espera de la confección de una legislación coherente y de fondo que superara las limitaciones del Código de Comercio en esa materia, y que cumpliera con lo resuelto en la Conferencia Internacional (Crónica Mensual DNT N.º 46, 1921).

Mientras tanto, la tercera Conferencia Internacional del Trabajo tuvo lugar en Ginebra, en octubre de 1921, pero en ella no hubo representación argentina. Se discutió y sancionó allí el Convenio 16 sobre el examen médico obligatorio

de los menores empleados a bordo de los buques mercantes. La definición de menor comprendía a aquellas personas con menos de 18 años, y estaba prohibido su empleo a bordo. Sin embargo, este se permitía solo en el marco de la contratación familiar, previa presentación de un certificado médico de aptitud física, firmado por un profesional reconocido por la autoridad competente, certificado que sería renovado anualmente. Si en una emergencia debía emplearse a un menor, podría hacerse solo con la condición de que dicho examen médico se realizara en el primer puerto de arribo. El mismo convenio establecía, entre muchas otras cuestiones formales, la presentación de una memoria por parte del Consejo de Administración sobre la aplicación del convenio al menos cada diez años. Argentina quedó al margen de tales deliberaciones, así como de su ratificación. Sus autoridades laborales seguían embarcadas en la confección del Código de trabajo marítimo, la cual se encontraba en un atolladero político.

Si bien la recopilación de legislación marítima había sido realizada por la comisión, no se contaba con la voluntad política para consolidar y aplicar el nuevo estatuto. Aunque el conflicto a bordo que había caracterizado el período anterior parecía atenuado, la persistencia de una acción gremial encabezada por la FOM y la preocupación oficial llevaron a la paralización de tales iniciativas. Debates no resueltos como la responsabilidad de la conformación de la tripulación, la naturaleza pública o estatal de las cláusulas del contrato, entre otras, hacían difícil avanzar con la codificación. Por todo esto, en abril de 1923 un nuevo decreto presidencial firmado por Marcelo T. de Alvear y por el almirante Manuel Domecq García, ministro de Marina, nombró a un grupo de especialistas para conformar una comisión más amplia que tratara la cuestión, en nombre de los intereses públicos y privados afectados por el “caos de legislación”. A cargo de la recopilación, organización, revisión y modificación de las ordenanzas estarían los ministerios involucrados en los temas marítimos: Obras Públicas, Marina, Interior y su dependencia laboral, el DNT. La nueva comisión estaría constituida por el capitán de navío Gabriel Albarracín, el profesor de Derecho Comercial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires Francisco Oribe, el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de La Plata Benjamín Villegas Basavilbaso, el asesor de la Prefectura Horario Vieyra, el exarmador Miguel Mihanovich, hermano de Nicolás,<sup>9</sup> y nuevamente Unsain,

---

<sup>9</sup> Importante empresario del sector.

miembro del DNT y profesor de Legislación del Trabajo en la UNLP. Todos ellos tendrían a su cargo la redacción del Código de la Marina Mercante, con la notoria y esperable ausencia de los gremios involucrados.

El mensaje presidencial ante el Congreso pronunciado por Alvear en abril de 1925, además de referirse a diversos temas vinculados a los problemas y conflictos del mundo del trabajo, destacó la conformación de la mencionada comisión para cuestiones marítimas, y remarcó la necesidad de reunir y modificar las leyes y ordenanzas que regulaban dicho trabajo para constituir un código (Crónica Mensual DNT N.º 88, 1925). El proyecto –denominado Estatuto legal del trabajo marítimo– fue elevado por el gobierno nacional el 14 de mayo de ese mismo año. Si bien se pensaba en un plan más general e integral de legislación laboral marítima, el Código no terminado, la urgencia de regular dicho mundo laboral ante la huelga general de 1924 y la reorganización de la FOM, llevaron a presentar la parte del proyecto que ya estaba lista, para avanzar en el estatuto legal de los trabajadores embarcados y su relación con el gobierno y los armadores.

Vale la pena revisar en profundidad dicho proyecto, compuesto por seis capítulos y 63 artículos. Estos incluían, entre otros asuntos, novedosas instancias institucionales, como la Junta de Trabajo Marítimo, que tendría funciones de conciliación y arbitraje similares a un tribunal profesional del sector. La misma contaría incluso con la posibilidad de aplicar el arbitraje de carácter obligatorio. La conformaría un número igual de armadores y representantes de los gremios, y sería presidida por un funcionario designado por el gobierno. Tales representantes serían elegidos cada cuatro años, se preveía la posibilidad de su reelección indefinida, y la elección se haría en sus sectores por voto secreto, según estipulaba el artículo 2 del capítulo 1. Dicha Junta debía, en primera instancia, proponer un Código al Poder Ejecutivo para ser puesto en vigencia por decreto, el cual debía contemplar con particular interés la reglamentación de la jornada laboral, la tripulación máxima y mínima en cubierta y sala de máquinas, la seguridad e higiene a bordo, la edad mínima de ingreso y la inscripción del personal en el registro a cargo de la autoridad marítima –que exigía idoneidad, domicilio en el país y buena conducta avalados por un certificado de capacitación y una libreta identificadora–. Cabe remarcar que todas estas cuestiones estaban muy vinculadas a las causas de los conflictos a bordo de los últimos años, y con esto, a las demandas obreras formuladas en diversos ámbitos y momentos (Caruso, 2011).

A su vez, la Junta actuaría como órgano consultivo en todo lo relacionado con la reglamentación a bordo, y podría proponer modificaciones o nuevas normas. También estaba pensada para conciliar y arbitrar en los conflictos entre armadores y trabajadores, y, fundamentalmente, para actuar como tribunal de derecho en todo reclamo individual de alguna de las partes. En términos jurídicos, la Junta tenía competencia en cuestiones salariales que no excedieran los dos mil pesos moneda nacional, y en las indemnizaciones por accidente de trabajo. En estos temas, el procedimiento era “verbal y actuado”; en ningún caso se exigiría asesoría legal ni pago de tasas o sellados. En cualquier momento durante el transcurso de un juicio laboral, la Junta podría convocar a las partes para su conciliación, y se declararía en rebeldía a quien no se presentase, lo que significaba quedar bajo tal figura prevista en el Código Civil. También podía limitar a tres el número de testigos de cada una de las partes, quienes podían ser interrogados por todos los miembros de la Junta, con el debido permiso del Presidente. Al dictarse la sentencia definitiva (así mencionada) y ser notificada, la parte vencida tenía 48 horas para pagar el monto de indemnización estipulado; de lo contrario, se procedería al embargo y venta de sus bienes. Ante el planteo de una demanda o conflicto a bordo, la Junta activaría los mecanismos de conciliación y arbitraje previstos. Contaba para esto con un plazo de dos a ocho días para estudiar el caso, y podía llamar testigos, investigar y pedir información de libros y cuentas a las partes. Si la diferencia se saldaba en una reunión conciliatoria, el conflicto se clausuraba con un acta firmada por los involucrados. Caso contrario, la Junta se constituía en tribunal arbitral y labraba un laudo de cumplimiento obligatorio. Toda huelga o *lockout* declarado por sobre estas instancias sería considerado ilegal. Muy llamativo resulta el artículo 48 del capítulo cuatro, que deja explícitamente fuera de la decisión de la Junta las cuestiones de libertad de asociación y de contratación exclusiva, tema de controversia central entre la FOM, las empresas y las asociaciones patronales.

El proyecto también preveía la figura del contrato colectivo de trabajo, considerado una “práctica saludable”. Se esperaba que diera resultados similares a los obtenidos en los países centrales, como una manera de sedimentar el “libre juego de los representantes del capital y el trabajo” en un acuerdo mediado por el Estado. El capítulo cinco, dedicado a esta forma contractual, lo definía como un convenio estipulado entre asociaciones patronales y

obreras, conformadas por más de 25 miembros como mínimo, hasta tanto no exista reglamentación general sobre la contratación de este tipo. El gremio marítimo estaba bien al tanto de cómo estos temas eran planteados y practicados por los sindicatos y gobiernos de los países centrales. En las páginas de su periódico *La Unión del Marino* durante buena parte de la década de 1920, las secciones *Información extranjera*, y luego *Acción Marítima Internacional* informaban detalladamente cómo los marinos mercantes rusos contaban con determinadas condiciones de trabajo y de afiliación, o sobre el contrato colectivo logrado por los marineros suecos y los salarios por categoría y país de la gente de mar de estos y otros países, como Holanda, Australia, Yugoslavia, Letonia, Noruega y Dinamarca, por mencionar algunos. La misma prensa obrera no presentó objeciones al proyecto de Estatuto en Argentina, pero tampoco figuraba en la agenda prioritaria del gremio en esos años.

El contrato colectivo preveía la fijación de salarios por categorías, considerando alojamiento y manutención de los trabajadores. También contemplaba formas de dirimir las diferencias surgidas en caso de interpretaciones divergentes entre las partes o agregados, y era de carácter obligatorio todo lo que el contrato incluyera. Si la asociación patronal u obrera representaban al 75% de todo el personal del sector, el contrato se tornaba obligatorio para el conjunto de las empresas y trabajadores, una situación difícil de concretarse ante la afiliación optativa y altamente variable de aquellos años.

Por último, el estatuto impulsado por Alvear y su ministro de Marina incorporaba varios principios y debates de la Conferencia de Génova, entre ellos el convenio aprobado sobre la indemnización por desocupación en caso de naufragio. Así versaba el sexto y último capítulo, cuyos cinco artículos (del 58 al 62) establecían que en caso de naufragio el armador o su representante debían abonar una indemnización a sus tripulantes por el período efectivo en que se hallen desocupados, por no más de un mes de jornal. También quedaban a cargo del armador los gastos de traslado y manutención si el siniestro ocurría lejos del puerto de embarque.

El amplio y contundente proyecto de Estatuto seguía los cursos legislativos. Mientras tanto, bajo el impulso de la gira del director de la OIT por América del Sur (Ferrerías, 2011), el DNT recopilaba todos los convenios, recomendaciones y consideraciones de las conferencias de Washington, Génova y Ginebra, publicados en la *Crónica Mensual* de los meses de agosto

y septiembre de 1925, para su difusión y consideración. Dicha recopilación reactualizaba la preocupación presente en los funcionarios del departamento por la aprobación nacional de los convenios y recomendaciones. A tal efecto, y muy pendiente de la participación argentina en esas instancias, se publicaron también las cartas intercambiadas por el director Albert Thomas y el ministro de Relaciones Exteriores Ángel Gallardo sobre la designación de delegados argentinos para la Conferencia General de 1925, así como los informes de los delegados técnicos Unsain y Juan Bayetto, reproducidos en febrero de 1926 (Crónica Mensual DNT N.º 96, 1926).

El denominado *Estatuto legal del trabajo marítimo* seguía en consideración en 1926, esta vez en la Cámara de Senadores, la cual convocó a diversas entidades gremiales vinculadas al mundo embarcado para que lo estudiaran e hicieran sugerencias y objeciones. Entre estas, el Centro de Jefes y Oficiales Maquinistas Navales –una de las entidades más antiguas del país y del sector– propuso varias modificaciones (Etcheverry, 1998, p. 157), como la conformación de un Gran Comité de la Marina Mercante, integrado por todos los sindicatos y centros de oficiales, una iniciativa que desde los propios gremios surgió en diversos contextos y que no pudo concretarse sino décadas después (Contreras, 2013 y 2008).

Durante el año 1926, las cuestiones estrictamente vinculadas al mundo del trabajo marítimo volvieron al centro de la escena nacional e internacional y de la agenda de las conferencias anuales de la OIT. Una nueva conferencia particular para tales temas, *ad hoc* de la reunión anual de carácter general, se realizó en la sede de Ginebra.<sup>10</sup> Una delegación completa representó a la Argentina, conformada una vez más por Dell Oro Maini por los armadores, Alejandro Unsain como delegado técnico y Alfredo Viola y Ramón Suárez como delegados obreros. El caso de Suárez es complejo. Fue un prominente militante de la FOM hasta pocos años antes, pero en 1926 se había volcado a la actividad periodística y a la militancia nacionalista gallega (Díaz, 2008). Su designación como delegado llama la atención, a la vez que destaca su formación en temas laborales durante el período de su militancia gremial.

---

<sup>10</sup> A la conferencia anual de aquel año viajó Jose Nagri, de procedencia ferroviaria, designado delegado obrero por la Argentina a las Asambleas de la OIT de 1926, 1929 y 1932, año en que además asistió con el mismo carácter al Congreso de la Internacional de los Obreros del Transporte celebrado en Praga.

El lugar del delegado de la Unión Obrera Marítima (UOM) es también interesante. Tal gremio surgió en competencia con la FOM en 1925, y persistió como sindicato de empresa hasta 1946. Su origen es polémico: en una coyuntura compleja para el sindicalismo marítimo, tras una importante derrota y reestructuración gremial, contó con el respaldo de empresas y dependencias estatales. Dicha Unión se diferenció de la FOM por su política y su forma de organización: se estructuró como sindicato de empresa de trabajadores y oficiales de la compañía Mihanovich, con el apoyo del Prefecto General de Puertos Ricardo Hermelo (futuro jefe de Policía tras el golpe de Estado de 1930), de la Unión Naval de Oficiales y de la Unión Ferroviaria. La huelga general marítima contra la Ley de Jubilaciones que impulsaba el gobierno en 1924 y la consiguiente ruptura de la alianza de los gremios de la oficialidad con la FOM fueron claves en este proceso.<sup>11</sup> Aun avanzada la década de 1930, la prensa fomista caracterizaba a la UOM como una organización patronal o una mera oficina de embarque de la citada compañía. Si bien es cierto que tuvo una participación mayoritaria, pero no exclusiva, de oficiales, sumó en su recorrido una militancia de base más extensa, sobre todo de comunistas y socialistas que dieron impulso a la UOM como alternativa a la burocratizada FOM (Di Tella, 2003). Para 1926, el respaldo estatal y patronal para gestionar el armado de las tripulaciones y constituirse en interlocutor y representante gremial tensionaban el carácter gremial de la UOM. Su presencia en Ginebra ponía de manifiesto el corrimiento del centro de la escena de la FOM y su vínculo con el Estado, si se compara esta coyuntura con la del año 1920 y la Conferencia de Génova. Llama la atención además el hecho de que el delegado de la UOM, Viola, asistió como delegado obrero a ambas conferencias, la dedicada al trabajo marítimo y también a la general.

Así, en junio de 1926 la IX Conferencia realizada en Ginebra contó con la presencia de los mencionados delegados. Allí se sancionaron dos convenios que entrarían en vigor dos años después: sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar y sobre su repatriación. El primero se aplicaba a todos los buques de navegación marítima matriculados en el país de uno de los miembros que hubieran ratificado el convenio, y quedaba excluido el cabotaje. El centro de

---

<sup>11</sup> Dicha ley, que contemplaba altos aportes de los trabajadores, fue apoyada por los centros de oficiales, diferenciados de los gremios de la tripulación (Horowitz, 2001; Aquino, 2007).

esta disposición era la obligatoriedad de un contrato escrito para tripulantes y oficiales, firmado por las partes, que debían y podían examinar dicho contrato antes de firmarlo. Las condiciones contractuales se estipulaban en función de las legislaciones nacionales, de forma de garantizar el control de la autoridad pública del país en cuestión. Deliberadamente se aclaraba que tal disposición no excluía en ningún caso el recurso al arbitraje si se daba algún conflicto. Dicho contrato no preveía formas de negociación salarial, ni cuestiones como la calidad y las condiciones de trabajo; solo fijaba la relación laboral y su duración determinada en tiempo o viajes. Indicaba las obligaciones y los derechos respectivos de cada una de las partes, como el tipo de servicio a desempeñar, lugar y fecha a presentarse, los víveres suministrados a bordo, el importe del salario y las vacaciones anuales pagas si la legislación nacional lo preveía, cosa que no ocurría en Argentina, donde el Código de Comercio ni siquiera exigía un contrato escrito. Muchas otras situaciones estaban previstas en el convenio, como la expiración del contrato por diversas causas, los motivos y plazos de licencias, y los plazos de ratificación y entrada en vigor por los países miembros (Convenio 22, 1926). En cuanto a las indemnizaciones por rescisión irregular del contrato, no estaban previstas, por lo cual parte de los delegados obreros en la conferencia presentaron una enmienda para que se asegurara al marino el derecho al salario si el contrato fuera interrumpido por razones ajenas a su responsabilidad. Sin embargo, bajo el argumento de que tal punto debía estar previsto en la legislación nacional existente, la enmienda fue rechazada por el resto de los delegados (Dell Oro Maini, 1926, p. 88).

El texto y las consideraciones del Convenio 22 fueron fruto de un intenso debate entre dos tendencias manifestadas en los proyectos presentados en las comisiones y en las deliberaciones subsiguientes. Una de ellas, proclive a dictaminar detalladamente el tipo y forma de contrato, presente en un proyecto del propio Consejo de Administración de la OIT. La segunda, sostenida por representantes de los armadores, que pretendía delinear solo cuestiones generales del contrato, y referir el resto a la legislación de cada espacio nacional. Detrás podían ubicarse posibles diferencias doctrinarias en materia de derecho, vinculadas a las tradiciones e intereses de países como España y Francia, por un lado, y Gran Bretaña, por otro. En el primer caso proponían una puntillosa declaración de derechos y obligaciones que pudieran ser universalizados; en el segundo bogaban por preservar situaciones de privilegio en su flota alrededor

del mundo. A medio camino, el convenio estipulaba ciertas cuestiones, dejando mucho margen a la ley de cada Estado nacional. En el caso argentino, su delegado patronal celebró la exclusión de la navegación de cabotaje, acto comprensible ante la fuerza de esa actividad y los intereses que quedaban al margen de tal reglamentación. Precisamente el ámbito de aplicación del convenio fue tema de fuerte debate en las comisiones. Allí la controversia en torno al campo de aplicación se desató ante una enmienda propuesta por la delegación española sobre la inclusión de la navegación de cabotaje. El delegado Dell Oro Maini argumentó en contra de la misma, e instó a excluir a la navegación fluvial sobre la base de que tal actividad no puede estar bajo reglas universales y rígidas en temas de derechos laborales. Su colega inglés se opuso a la moción española. Se impuso el criterio de la primacía de la jurisprudencia nacional en la navegación fluvial, que dejó fuera de la nueva normativa internacional un enorme espectro de buques y trabajadores. En este caso el delegado gremial Viola (UOM) ratificó que, para la Argentina, el valor de esta reglamentación era testimonial, y en ese momento –según su criterio– los marinos mercantes del país tenían muchas mejores condiciones laborales que las que allí se estaban discutiendo (Dell Oro Maini, 1926, p. 77). Viola consideraba que el pago de horas suplementarias, forma y monto de los salarios, la jornada de ocho horas (excepto en la sección de cámara), las condiciones higiénicas y de salubridad, así como la protección contra accidentes de trabajo, “son problemas ya resueltos por la organización obrera de los marítimos argentinos” (Dell Oro Maini, 1926, p. 78). El delegado se refirió también al tema de la disciplina, sobre el cual las organizaciones sindicales tuvieron desorientación y ciertos abusos, pero, según sostuvo, la reestructuración sindical sobre nuevas bases (en alusión a su gremio) resguardaba la disciplina a bordo.

El otro convenio sancionado en la Conferencia marítima de 1926, sobre la repatriación de la gente de mar, contaba con el mismo universo de aplicación, que excluía a la navegación fluvial. Quien fuera desembarcado por diversos motivos, estando vigente su contrato, tenía derecho a ser transportado a su propio país –ya sea al puerto donde fue contratado o al puerto donde zarpó el buque– según lo establecido por la legislación nacional. Esta debería fijar las disposiciones necesarias y determinar a quién incumbía la carga de la repatriación. En cualquier caso, el convenio estipulaba que los gastos de repatriación –transporte, alojamiento y manutención– no estarían a cargo de

los tripulantes si estos habían sido licenciados por un accidente, naufragio o enfermedad que no pudiera imputársele a falta o acto voluntario alguno; por despido por cualquier causa de la que no fueran responsables. Todo el trámite quedaba a cargo de la autoridad pública del país de matriculación del buque, sin distinguir nacionalidad del trabajador embarcado (Convenio 23, 1926). El tema candente fue la repatriación de trabajadores extranjeros: ¿cuándo se consideraba cumplida, en el puerto de partida o en el país de procedencia?; ¿debía el armador o el Estado hacerse cargo? Esto fue debatido de manera profusa, con diversas posiciones, entre las cuales la belga –con mayor amplitud– sostenía que cualquier marino extranjero debería tener derecho a ser repatriado en igualdad de condiciones. No puede ser considerada una casualidad que la moción votada por mayoría y que obtuvo aprobación fue la propuesta por el delegado del gobierno inglés, Baker, quien formuló una propuesta en la que se consideraba repatriado al marino extranjero llegado a su propio país, al puerto donde fue contratado o de donde salió el buque, con ciertos problemas de coherencia que debieron ser corregidos. En el debate posterior el delegado gubernamental italiano bregó sin mucho éxito, pero fervorosamente, por la igualdad entre marinos nacionales y extranjeros, y para que la repatriación –en caso de ser aplicado el convenio– estuviera a cargo de la autoridad estatal del país del pabellón del buque en cuestión.

También fue tema de un arduo debate las sanciones penales y disciplinarias para el trabajador o armador que incumpliera el contrato. En vista de que cada contrato contenía cláusulas públicas y privadas, solo las primeras daban pie a una causa penal; la desobediencia, el abandono de barco en circunstancias particulares y sin aviso, eran algunas de las situaciones previstas en el proyecto presentado por la Oficina de Administración de la OIT. En nuestro país, tanto el Código Civil como el Penal estipulaban sanciones para aquellos que abandonaran su puesto a bordo antes de llegar a puerto, según informaba Dell Oro Maini. El abogado patronal citaba incluso el caso de un capitán, un comisario y un cocinero que fueron sancionados en 1920 por abandonar el buque *Uruguay II* al ver que no se les abonaría el salario de los días en que la empresa había sostenido un *lockout*. Un caso más reciente era el del vapor *Asturiano*, donde 42 tripulantes se desembarcaron para reclamar la regularización de un trabajador que no tenía en regla su situación con el sindicato marítimo FOM. Todos ellos, oficiales y tripulantes, fueron sancionados. Ante

el tipo de uso local de las sanciones penales y disciplinarias, el delegado patronal argentino votó en contra en el debate del proyectado convenio. Su oposición se basaba en el carácter lavado y débil del texto frente a circunstancias como las citadas, las cuales requerían, para él, penas más duras. Al respecto, lo resuelto en la Conferencia se limitó a realizar un estudio a cargo de la OIT sobre las sanciones aplicadas en los diversos países y su legislación frente a la violación de las cláusulas contractuales: ausencia, abandono de puesto y de buque, desobediencia y deserción, específicamente.

En cambio, la Inspección del Trabajo Marítimo, que venía en estudio desde la Conferencia Internacional de 1923, logró su votación efectiva y el estatus de recomendación. Tal examen debía ser llevado a cabo por inspectores formados en los problemas y cuestiones de ese particular mundo del trabajo, cuyos poderes, capacidades, y obligaciones también estaban estipulados en dicha recomendación. Otras dos recomendaciones –el estudio del bienestar de los marineros en diferentes puertos y su inclusión en el orden día de la próxima conferencia marítima– dieron por finalizado el trabajo en aquella reunión en Ginebra. Durante la misma se señaló reiteradas veces como problema, en especial desde la delegación inglesa y su representante gubernamental, la disparidad de las leyes nacionales y los estatutos laborales del marino mercante. Esto conllevaba una necesidad de modificar las leyes nacionales para ponerlas a tono con los nuevos convenios y reglamentaciones impulsados en aquel ámbito. Sin ser novedoso, el problema persistía, y el caso argentino demostraba que varios años de negociaciones, iniciativas y no pocas disputas no conducían a su resolución.

Tal es así que finalizada la reunión internacional, el proyecto de Estatuto seguía pendiente en la legislación argentina, sin que ello implicara, como se vio, la ausencia de iniciativas vinculadas a las deliberaciones internacionales y a las propias necesidades del trabajo a bordo.

## Reflexiones finales

En el informe de su viaje por América del Sur, Thomas afirmaba sobre la Argentina: “Es una paradoja que este gran país, que tiene ya todas las formas de organización de una colectividad moderna, permanezca, moralmente, casi al margen de la vida internacional a la que forzosamente lo vinculan sus poderosas actividades”, al referirse a la adopción de los diversos convenios y

recomendaciones aún pendientes de sanción (Dell Oro Maini, 1926, p. 18). La ratificación comenzaba a relacionarse con el progreso y con el deber de un país dentro del concierto de naciones. Constituyó una preocupación dominante de la entidad internacional, interesada en tal validación como mecanismo para conformar y fortalecer una comunidad de obligaciones, la cual –en palabras de su director– daba origen y sustento a la vida internacional. En cada encuentro la delegación argentina debía explicar por qué, al pasar los años, el Estado nacional no había ratificado ninguno de los convenios y recomendaciones emanados de las conferencias de la OIT en sus primeros años de existencia. Los argumentos eran variados: la lentitud del procedimiento parlamentario nacional, la disputa política y las dificultades derivadas de la fuerte oposición, todos elementos que también se visualizan en el caso del fallido Código de Trabajo de 1921 y en aquel de las diversas comisiones nombradas en esos años para confeccionar un estatuto nacional del trabajador marítimo. Como sugirió Dell Oro Maini en uno de sus informes, en varias oportunidades se esgrimía la promesa de que prontamente llegarían las ratificaciones, ya que la comisión parlamentaria competente había dado el visto bueno. Tal promesa de las autoridades y delegados argentinos se complementaba con la afirmación, totalmente contradictoria, de que en nuestro país existía una legislación tan avanzada que no preocupaba la urgencia de la ratificación (Dell Oro Maini, 1926, p. 167).

A partir de los proyectos y conferencias, este recorrido permite iluminar la persistente labor internacional en el seno de la OIT para regular y considerar las problemáticas del trabajo marítimo, incluso cómo este se constituyó en un tema de debate específico con eventos dedicados a su tratamiento. También dio visibilidad a la forma en que tales debates e iniciativas tuvieron su proyección en la legislación argentina. Más aún, se hizo evidente a lo largo del texto la consolidación de las directrices y argumentos ginebrinos como insumo central en la construcción de la política laboral local. Impulsada por especialistas laborales funcionarios del Estado, existió una vinculación muy dinámica entre la institución laboral argentina, el DNT, y el organismo internacional, elemento a la vez constitutivo del desarrollo y legitimación del organismo y sus expertos y técnicos, que fueron actores claves en el impulso de la nueva codificación marítima. La pregunta sobre por qué tales iniciativas no llegaron a buen puerto parece estar vinculada al debilitamiento de la federación obrera, la

fragmentación de tal representación, cuestiones que enfriaron las demandas para regular el trabajo cotidiano a bordo y consolidar ciertos derechos. La tensión entre la conflictividad laboral, los tiempos y exigencias de la política, y la construcción de legislación laboral, tal como sostienen Lobato y Suriano, es un complejo juego, en este caso, de suma cero (Suriano y Lobato, 2014, p. 10). Las iniciativas truncas para constituir una regulación unificada y coherente del trabajo marítimo evidenciaron la ausencia de una presión sostenida de las organizaciones obreras ante las instancias administrativas y parlamentarias, que permitiera motorizar su tratamiento y sanción. Esto no significa la ausencia de demandas por derechos y leyes laborales. Sin embargo, estas no estaban identificadas con la OIT y sus resoluciones, como mecanismos plausibles de fortalecer y potenciar los reclamos obreros. Pero también, la falta de sanción del Estatuto nacional del trabajo marítimo, cuyas comisiones surgían y se reimpulsaban al calor del conflicto obrero en los puertos nacionales, estuvo vinculada a la ausencia de sustentabilidad política por parte del partido gobernante, el cual, tanto en la presidencia de Yrigoyen como durante la de Alvear, prestó poca atención a las conferencias internacionales, los debates en la OIT y su plausible adopción.

Finalmente, Argentina ratificó los convenios internacionales el 30 de noviembre de 1933, en un contexto muy diferente marcado por la crisis de 1930, que delineó un cambio de la percepción de todos los actores en el concierto internacional sobre la necesidad del vínculo con la OIT y sus políticas (Herrera León y Herrera González, 2013, p. 20). Durante la presidencia de Agustín P. Justo se dio aprobación a algunas de las resoluciones de las Conferencias de Washington (horas de trabajo en la industria, desempleo, protección de la maternidad y el trabajo fabril nocturno de los menores) y de Génova (indemnizaciones por desempleo, naufragio y colocación de la gente de mar). El convenio marítimo producido en Ginebra en 1921 –sobre el examen médico de los menores en el trabajo marítimo, junto con otros– debió esperar a 1936 para su ratificación. Los convenios marítimos posteriores, como los de 1926 y otros referidos a la cuestión marítima de 1929, fueron ratificados por el primer gobierno de Juan Domingo Perón, el 14 de marzo de 1950.

En el desarrollo de la interacción con el organismo internacional y la elaboración de propuestas a los problemas laborales marítimos en la esfera local, es posible reconstruir la forma en que la propia OIT y su línea de pensamiento se consolidaron como una referencia ineludible y una fuente de legitimidad dentro

de la política laboral argentina. El cumplimiento de sus principios y lineamientos se tornó un argumento de peso para exigir, defender y fortalecer proyectos de leyes reguladoras del trabajo, tanto en Argentina como en otros países de la región. Esto permite reforzar la idea de una continua y sostenida preocupación por parte de las instituciones y funcionarios argentinos del campo laboral en torno a las iniciativas y experiencias internacionales. Fueron estos funcionarios especialistas quienes realizaron esfuerzos por incorporar a la legislación nacional los principios internacionales emanados de la OIT, como también estos mismos legitimaban, con su presencia y participación, a los delegados obreros y patronales.

De todas maneras, en esta primera década de existencia, las resoluciones sobre trabajo marítimo de diverso tipo emanadas de la OIT fueron más bien fuente de inspiración y legitimación de ciertas iniciativas que una herramienta de directa aplicación. En cada instancia, en las conferencias internacionales y en la apropiación de sus resoluciones por iniciativas y proyectos locales, se evidenciaron fuertes negociaciones, combates y acuerdos entre los diversos gobiernos de países colocados en posiciones muy distintas de poder, así como entre los sectores obreros y patronales. Las conferencias marítimas de los primeros años 20 pusieron así de manifiesto la densidad y el significado de la regulación internacional como ámbito en disputa para la autolegitimación y el fortalecimiento de la propia agencia en el conflicto nacional.

## Bibliografía y fuentes

- Aquino C. (septiembre, 2007). *Izquierda y movimiento obrero: Estrategias y discursos del sindicalismo revolucionario a propósito de la ley de jubilaciones de 1924*. Ponencia presentada en las XI Jornadas Interescuelas, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Tucumán.
- Argentina. (1964). *Código de Comercio de la República Argentina y sus leyes y decretos complementarios*. Buenos Aires: Víctor P. de Zavallía editor.
- Argentina. Ministerio del interior, Departamento Nacional del Trabajo. Proyecto de Código del Trabajo del Poder Ejecutivo. (s.f.). *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo BDNT, N.º 48*, p. 9.
- Argentina. Ministerio del interior, Departamento Nacional del Trabajo. (1921). *Crónica Mensual DNT N.º 45*, mes septiembre.
- Argentina. Ministerio del interior, Departamento Nacional del Trabajo. (1921). *Crónica Mensual DNT N.º 46*, mes octubre.

- Argentina. Ministerio del interior, Departamento Nacional del Trabajo. (1925). *Crónica Mensual DNT N° 88*, mes abril.
- Argentina. Ministerio del interior, Departamento Nacional del Trabajo. (1926). *Crónica Mensual DNT N° 96*, mes febrero.
- Belloni Ravest, H. (1969). *El sindicalismo argentino en la Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires: OIT.
- Cámara, H. (1991). El Código de Comercio de la República Argentina y reformas o tentativas hasta la actualidad. En AA.VV., *Centenario del Código de Comercio-Instituto de Investigaciones Jurídicas N° 50*. México DF: UNAM.
- Caruso, L. (2010). “Onde manda capitão, não governa marinheiro”? O trabalho marítimo no rio da Prata, 1890-1920. *Revista Mundos do Trabalho, GT “Mundos do Trabalho” ANPUH*, 2(3), 47-59.
- Caruso, L. (2011). Estado, armadores y clase obrera en la Argentina de entreguerras: la segunda Conferencia de la OIT sobre trabajo marítimo (1920). *Anuario IEHS*, 26, 31-53.
- Caruso, L. (2012). *Los trabajadores marítimos del Puerto de Buenos Aires: condiciones laborales, organización sindical y cultura política, 1890-1920* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Caruso, L. (2014). La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925. *Revista Relaciones, estudios de historia y sociedad del Colegio de Michoacán*, 138, 11-43. DOI: <http://dx.doi.org/10.24901/rehs.v35i138.116>
- Caterina, L. M. (1997). La regulación del trabajo portuario: “trabajo libre”, “trabajo federado” y “oficialización”, (1916-1930). *Revista de Historia del Derecho*, 25.
- Contreras, G. (2008). En río revuelto ganancia de Pescador. El gremio marítimo y el peronismo. Un estudio de la huelga de 1950. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 1, 45-56.
- Contreras, G. (2013). Navegando en aguas turbias. La Confederación General de Gremios Marítimos y Afines y su proyección sindical en la coyuntura peronista (1947-1950). *Revista Prohistoria*, 20.
- Dell Oro Maini, A. (1926). Los problemas del trabajo en las Conferencias de Ginebra, sesiones octava y novena. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones de la Asociación del Trabajo.

- Di Tella, T. (2003). *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Buenos Aires: Ariel.
- Diario La Nación* (1920), 5 de octubre, Buenos Aires.
- Díaz, H. (2008). *Ramón Suarez Picallo. Años de formación política. Selección de textos (1916-1931)*. Buenos Aires: Editorial Alborada.
- Etchverry, C. (1998). *100 años de historia (1897-1997)*. Buenos Aires: Centro de Jefes y Oficiales Maquinistas Navales.
- Ferreras, N. (2011). Entre a expansão e a sobrevivência: a viagem de Albert Thomas ao Cone Sul da América. *Revista Antíteses*, 4(7), 127-150.
- Halperín Donghi, T. (2007). *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*. Buenos Aires: Emecé editores.
- Herrera León, F. y Herrera González, P. (Comps.) (2013). *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*. México: UMSNH - UM - UFF.
- Horowitz, J. (1995). Argentina's failed general strike of 1921: a critical moment in the radical's relations with unions. *Hispanic American Historical Review*, 75, 57-80.
- Horowitz, J. (2001). Cuando las elites y los trabajadores coincidieron: La resistencia al programa de bienestar patrocinado por el gobierno argentino, 1923- 24. *Anuario IEHS*, 16.
- Levaggi, A. (2006). Historia del derecho argentino del trabajo (1800-2000). *Iushistoria*, 3, 1-101.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1920). *Convenio 7. Sobre la edad mínima (trabajo marítimo)*. Génova: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1920). *Convenio 8. Sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio)*. Génova: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1920). *Convenio 9. Sobre la colocación de la gente de mar*. Génova: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1920). *Recomendación 10, sobre el seguro de desempleo (gente de mar)*. OIT: Génova.
- Organización Internacional del Trabajo. (1920). *Recomendación 8, sobre las horas de trabajo (navegación interior)*. OIT: Génova.
- Organización Internacional del Trabajo. (1920). *Recomendación 9, sobre los estatutos nacionales de la gente de mar*. OIT: Génova.

- Organización Internacional del Trabajo. (1926). *Convenio 22. Sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar*. Génova: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1926). *Convenio 23. Sobre la repatriación de la gente de mar*. Génova: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1937). *Recopilación de Antecedentes que interesan a la Marina Mercante y Policía Marítimas*. Buenos Aires: OIT.
- Palermo, S. (2014). La acción del Departamento Nacional del Trabajo frente a los conflictos laborales en los ferrocarriles y su intervención en la gran huelga de 1917. En J. Suriano y M. Lobato (comps), *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en Argentina, 1907-1955*. Buenos Aires: Edhasa, s.p.
- Panettieri, J. (1984). *Las primeras leyes obreras*. Buenos Aires: CEAL.
- Suriano, J. (2012). La política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen: entre continuidades y rupturas, el rol del Departamento Nacional de Trabajo. En M. Plotkin y E. Zimmermann (Comps.), *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Suriano, J. (2013). El mundo como un taller de observación: La creación del Departamento Nacional del trabajo y las influencias internacionales. *Revista de Indias*, 73(257), s.p.
- Suriano, J. y Lobato, M. (Comps.) (2014). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en Argentina, 1907-1955*. Buenos Aires: Edhasa.
- Unsain, A. (1920). La Conferencia Internacional de Génova. *Boletín DNT, N° 47*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.
- Yañez Andrade, J. C. (2000). Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal. *Revista de Estudios Histórico-jurídicos*, N° 22.

# Colaboraciones transatlánticas de la OIT. Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano (1928-1946)<sup>1</sup>

*Patricio Herrera González*

La Oficina Internacional del Trabajo se interesó desde muy temprano por vincularse a técnicos, profesionales, intelectuales y dirigentes sindicales del continente americano.<sup>2</sup> En ese marco, la relación entre Vicente Lombardo Toledano y Moisés Poblete no puede extrañarnos, pero a pesar de que las fuentes demuestran cuán importantes fueron ambos para América Latina y para la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), hoy sigue siendo un tema que presenta muchas opacidades en la historiografía de las relaciones laborales e institucionales. Esta contribución explora la relación que establecieron el dirigente obrero y el funcionario ginebrino, ejemplo de muchas otras, que es hora de describir y explicar para interpretar de mejor forma la institucionalidad laboral de América Latina y el Caribe, y ampliar las perspectivas que han centrado su atención exclusivamente en las “prácticas obreras”.

La investigación sobre los vínculos de funcionarios y técnicos de la Organización Internacional del Trabajo con dirigentes del movimiento obrero latinoamericano es un estímulo para iniciar estudios que nos ayuden a situar

---

<sup>1</sup> Esta contribución forma parte de una investigación mayor, Proyecto Fondecyt 11140839, donde se establecen una serie de relaciones, técnicas, políticas, sindicales, entre distintos políticos, dirigentes sindicales, personeros internacionales, que tuvieron como principal objetivo diagnosticar, debatir e implementar acciones de mejoramiento de las condiciones laborales, socioeconómicas y sindicales de los trabajadores de América Latina. En trabajos anteriores (Herrera 2012, y 2015) hemos publicado parcialmente lo aquí expuesto.

<sup>2</sup> Ver los trabajos de Barragán, Stagnaro y Caruso en esta compilación.

de mejor manera las relaciones políticas, socioeconómicas y laborales experimentadas por los trabajadores en el segundo tercio del siglo XX, y ampliar el enfoque de colaboración entre el Estado, los patrones y los obreros (Van der Linden, 2006; Lucassen, 2006; Bertrams y Kott, 2008; Van Daele 2010a y 2010b; Lespinet-Moret y Viet, 2011).<sup>3</sup>

La historiografía obrera sigue sin ocuparse del protagonismo que tuvo la OIT en la transferencia de experiencias y conocimientos en materia de legislación laboral, sindicalización y conciliación en América Latina. Esto explica –parcialmente– el sesgo en la crítica que ha existido por parte de los historiadores del movimiento obrero (Godio; Rama; Melgar, Alexander)<sup>4</sup> hacia la temprana legislación social, los atributos de inoperancia que se le han asignados a órganos públicos como las oficinas o departamentos del trabajo y a funcionarios gubernamentales o internacionales, como por ejemplo Moisés Poblete (Chile), Alejandro Unsain (Argentina), Afonso Bandeira de Mello (Brasil) y José Enrique Sandoval y Saavedra (Cuba). Como resultado de ello se ha descuidado la investigación sobre los modernos mecanismos de control laboral y la regulación de las relaciones laborales en un contexto de creciente intervención social de raíces nacionales e internacionales (Herrera, 2011; Van Daele, 2010b; See-kings, 2010; Rodríguez, 2010; Herrera y Wehrli, 2011; Lespinet-Moret y Viet, 2011; Yáñez, 2000; Ackerman, 2000; González, 1986).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Investigaciones recientes promueven una renovación de los estudios del trabajo y la clase obrera, que consideran las relaciones internacionales y la participación de las organizaciones internacionales en la cooperación para instaurar políticas sociales a favor de la protección social y laboral. Los trabajos se refieren específicamente a la realidad europea, pero son un punto de partida para repensar la situación de América Latina.

<sup>4</sup> Las historiografías obreras, regionales y nacionales, han reproducido a lo largo de las décadas una perspectiva lineal con respecto al carácter revolucionario e intransigente de la clase obrera, sin presentar quiebres en sus principios, posiciones y estrategias. En el caso de los Estados nacionales, estos fueron representados como represores permanentes, incapaces de elaborar una agenda sociolaboral para producir un equilibrio en las relaciones del capital-trabajo. Por último, la clase dueña del capital fue caracterizada como indolente y desinteresada del bienestar social de los obreros. Hay que reconocer que si bien estos puntos de vista se encuentran en las acciones acometidas por algunas de las tres partes antes señaladas, no es menos cierto que hubo otro tipo de relaciones, que implicaron una integración y cooperación entre ellos, lo que en ningún caso significó renunciar a convicciones, pero supuso modificar posiciones o tácticas para lograr los objetivos propuestos.

<sup>5</sup> Es importante subrayar que en el presente aún existen vacíos historiográficos en relación con las actividades y políticas que se implementaron entre los países de América Latina y la

La OIT debió lidiar con los totalitarismos –fascismo, nazismo, comunismo– desarrollados en Europa, y además, sus resoluciones y convenios fueron cuestionados como parte de una política liberal fracasada; por tanto, la iniciativa de universalizar sus principios de legislación laboral y social presentó un duro revés cuando se inició la conflagración entre las potencias europeas, pues su campo de acción se vio disminuido en forma drástica y se quedó eventualmente sin interlocutores.

No fue casual entonces que la OIT dirigiera sus miradas hacia América, territorial y políticamente neutral por un período prolongado, en comparación con las potencias europeas enfrentadas en un conflicto devastador. Para la OIT significó poder encauzar su misión universalista; en este sentido, la situación laboral de América Latina le proporcionó un impulso a sus principios, pues aquí descubrió problemas que no había percibido en Europa, tales como la exclusión del campesinado de la protección laboral, el estado de pobreza en importantes masas indígenas,<sup>6</sup> así como la imprevisión en la que vivían cientos de miles de hombres y mujeres a lo largo y ancho del continente (OIT, *Actas II*, 1940; OIT, *Actas III*, 1946).

Como agencia internacional, la OIT fue fundamental para garantizar cohesión y evitar conflictos sociales globales; en ese contexto la presencia del organismo internacional en el continente es indicativa de una época que exigió fórmulas nuevas para resolver las demandas de la productividad y el bienestar social. Hacia mediados de los años treinta los países de la región estaban acumulando muchas tensiones y acciones represivas o revolucionarias como las de antaño, parecían no tener cabida. En esto coadyuvó la estrategia de colaboración interclases promovida por la Internacional Comunista, resultado de la resolución sancionada en el VII Congreso de la Internacional celebrado en Moscú en agosto de 1935.

La presencia de la OIT permitió abrir nuevos cauces, pero fue necesaria la voluntad de un movimiento de trabajadores dispuesto a negociar, la apertura de agencias obreras o gubernamentales para emprender estudios técnicos sobre

---

OIT. Recientemente hay algunos estudios que han realizado un estado del arte o síntesis de los contactos, donde se demuestra la escasa atención prestada a esta organización internacional en el marco de las relaciones transnacionales.

<sup>6</sup> Véase el trabajo de Barragán en la presente compilación.

diversas materias laborales, económicas y sociales tales como: el nivel de los salarios, la integración indígena, la situación laboral y social del campesinado, la seguridad social, la inserción de la medicina del trabajo, la educación técnica o la participación política de los trabajadores. En concreto, se trató de instaurar una agenda laboral y social que estaba plenamente vigente en el debate sindical, patronal y estatal, pues había problemas estructurales aún sin solución efectiva.

Los vínculos de la OIT y América Latina se puede observar a microescala en la estrecha relación profesional, gremial y de amistad que se estableció entre el dirigente sindical Vicente Lombardo Toledano (mexicano) y Moisés Poblete (chileno), funcionario de la OIT. Las fuentes de archivo proporcionan antecedentes –inéditos– sobre la circulación de materiales técnicos del trabajo y legislación social, como también detallados informes de la situación política y sindical en la región, que permitieron a ambos definir posiciones técnicas y políticas, y colaborar en una agenda laboral y socioeconómica para el continente.

## Primeros intercambios

La participación de Vicente Lombardo Toledano en las diversas esferas de la vida pública de México, América Latina y Europa aún espera una investigación rigurosa que integre sus experiencias como intelectual, dirigente obrero y líder político. Entre sus múltiples aportes como dirigente obrero, se le ha prestado una menor atención a la relación estrecha que mantuvo con altos funcionarios de la OIT al menos por dos décadas; vínculos que con el correr del tiempo fueron primordiales para establecer un contacto regular entre los funcionarios de la OIT y los dirigentes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y posteriormente con los líderes de la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL).

El líder sindical conoció de primera mano las funciones de la OIT. Su profesión de abogado, sus amistades con la clase política revolucionaria, su participación como dirigente en la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y sus vínculos con intelectuales de México, América Latina y Europa le permitieron participar en varias instancias en las cuales pudo tener contacto regular con los funcionarios de la OIT.

La exclusión de México, como resultado de su proceso revolucionario, del nuevo orden internacional que sancionó el tratado de Versalles y las Conferencias de Washington no fue impedimento para que las organizaciones

internacionales de Ginebra –la Sociedad de las Naciones (SDN) y la OIT– y algunas personalidades relevantes de la política mexicana iniciaran un “acercamiento mutuo y excepcional”, que dio “pie a una serie de intercambios y tentativas dirigidos a formalizar su colaboración” (Herrera, 2011, p. 336). En ese contexto, Vicente Lombardo Toledano fue considerado un “amigo que está destinado a convertirse en uno de nuestros mejores colaboradores con el presidente Calles y la Confederación General de Trabajadores de México”,<sup>7</sup> según afirmó un funcionario de la OIT.

Antonio Fabra Ribas, con residencia en Madrid, fue corresponsal de la OIT para América Latina y nexo recurrente para vincular al dirigente obrero mexicano con otros funcionarios residentes en Ginebra. En innumerables ocasiones solicitó a jefes de Servicios de la OIT, tales como Edgar Milhaud o Robert Boisnier, enviar a Lombardo Toledano documentos mimeografiados de las comisiones de seguros, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; informes provisorios de las Conferencias internacionales en francés y español; las listas de delegados definitivos a las Conferencias; y los estudios sociales y económicos que se elaboraban en la Oficina Internacional del Trabajo.<sup>8</sup>

El interés del sindicalista mexicano por los estudios sobre la cuestión del trabajo y las políticas laborales en una dimensión integral –legislativa, sindical y científica–, lo llevó a representar a la delegación obrera mexicana en la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra en el año 1925, circunstancia que lo situó como un interlocutor legítimo entre la dirigencia de la clase obrera mexicana y la OIT. En este cónclave conoció a Francisco Largo Caballero, Ramón González Peña, Amaro del Rosal (UGT España); León Jouhaux (CGT Francia); Eduardo Fimmen (Federación Sindical Internacional); John Lewis (CIO USA); con los cuales sostuvo relaciones regulares que acompañaron muy de cerca su trabajo sindical en México y América Latina.

---

<sup>7</sup> Archivos de la Oficina Internacional del Trabajo (en adelante AOIT), Antonio Fabra Ribas a Edgard Milhaud, Ginebra, 2 de junio de 1925, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

<sup>8</sup> AOIT, Edgard Milhaud a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 5 de junio de 1925, Exp. I-B12; AOIT, A. Fabra Ribas a Robert Boisnier, Ginebra, 12 de junio de 1925, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”; AOIT, Robert Boisnier a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 19 de junio de 1925, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

Su participación en la delegación mexicana durante la celebración de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra en 1925, permitió a Lombardo Toledano iniciar una relación con varios funcionarios de la OIT. En ese contexto, le manifestó explícitamente a Robert Boisnier que existía en todos sus compañeros “el mejor deseo de estrechar relaciones con esa Oficina”, y puntualizó que buscaría la “forma en que la Confederación Regional Obrera Mexicana” cooperara con la OIT.<sup>9</sup>

En el mes de junio del año 1926, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo inscribió la cuestión relativa a la libertad sindical, materia que se discutiría en la Conferencia Internacional del Trabajo del verano de 1927. Fernando Maurette, jefe de la división de Investigaciones de la Oficina, no disponía de información para el caso mexicano, y reconocía que se encontraba imperfectamente documentado al respecto. A sugerencia de Antonio Fabra Ribas, Maurette escribió a Vicente Lombardo Toledano para que le proporcionara “un estudio completo respecto de la evolución [sindical] en México”, pues en la Oficina Internacional importantes funcionarios conocían de su “alta competencia” (Lombardo Toledano, 1926, p. 16).<sup>10</sup> Lombardo Toledano correspondió a tal solicitud con un estudio muy completo, titulado *La libertad sindical en México* (1926), y manifestó sentir “agradecimiento por la atención de que he sido objeto por parte de esa Oficina y, como siempre, me suscribo a sus órdenes” (Lombardo Toledano, 1926, p. 20).<sup>11</sup>

## Colaboraciones trasatlánticas

Moisés Poblete Troncoso, abogado chileno y académico internacional, experto en legislación laboral y social, fue un reconocido funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo, “Jefe del Departamento de Problemas Latinoamericanos”. Se ocupó de preparar detallados estudios técnicos y sociales, resultado de sus investigaciones y viajes al terreno, que tuvieron por objetivo identificar los principales rasgos del derecho del trabajo y del ordenamiento socioeconómico del continente, materias que la OIT necesitaba conocer para

---

<sup>9</sup> AOIT, Vicente Lombardo Toledano a Robert Boisnier, Ciudad de México, 15 de agosto de 1925, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

<sup>10</sup> Fernando Maurette a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 25 de junio de 1926.

<sup>11</sup> Fernando Maurette a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 25 de junio de 1926.

desarrollar su misión universalista y que Poblete supo proporcionar con rigurosa sabiduría (Yáñez, 2013, p. 25-61).

Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano mantuvieron un estrecho contacto y colaboración entre 1928 y 1946. La relación entre ambos supuso intercambios profesionales, técnicos, políticos y de amistad, que les permitieron compartir diagnósticos sobre problemas laborales, económicos, indígenas, agrarios y sindicales del continente. Se conocieron en la VI Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana, Cuba, entre el 16 de enero y el 20 de febrero de 1928. En el mes de diciembre de ese año el dirigente sindical mexicano le escribió a Moisés Poblete una atenta misiva, en la que señaló: “me permito recordar a usted el amable ofrecimiento que me hizo en La Habana, de enviarme la edición de las leyes del trabajo de los países latino-americanos [sic] que va precedida con el interesante estudio que hizo usted para ella”.<sup>12</sup> La solicitud de Lombardo Toledano fue correspondida por el funcionario de la OIT con el envío del primer volumen de la *Legislación social de América Latina* (1928), obra coordinada por él y financiada por la Oficina Internacional del Trabajo.

Poblete Troncoso aprovechó la correspondencia mutua para manifestar al dirigente mexicano que estaba al corriente de la iniciativa del presidente Portes Gil –someter a discusión, en una gran Convención, un proyecto de Código Federal del trabajo–, y puntualizó al respecto: “he seguido con vivo interés los incidentes de esa Convención, en la que Ud. [refiriéndose a Vicente Lombardo] tomará una participación tan activa y útil por su preparación en materia social”.<sup>13</sup> Esta situación acontecida en México impidió que se conocieran las leyes laborales del país en el segundo volumen de la *Legislación social de América Latina* (1928), pues Poblete consideró inoportuno imprimir una legislación que estaba en proceso de cambio.

Con el correr de los meses, la discusión sobre el Código Federal del trabajo en México se fue decantando. Vicente Lombardo estuvo pendiente de la aprobación del Código y en cada carta enviada a Moisés Poblete le comentaba que tan “pronto esto ocurra tendré el gusto de enviarle algunos

---

<sup>12</sup> AOIT, Vicente Lombardo Toledano a Moisés Poblete, Ciudad de México, 21 de diciembre de 1928, Exp. I-B12.

<sup>13</sup> Moisés Poblete a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 31 de enero de 1929, Exp. IB12.

ejemplares”.<sup>14</sup> Poblete, por su parte, abrigaba esperanzas de que eso ocurriera, pues tenía un estudio que la Oficina publicaría y distribuiría. Él concebía que la promulgación del Código Federal del trabajo facilitaría la “adhesión de México a la Organización Internacional del Trabajo”, pues consideraba que el país exhibía una “avanzado desarrollo social”, por lo que resultaría beneficioso para ambas partes “su próximo ingreso como Miembro de la misma”.<sup>15</sup>

En el mes de octubre de 1930, y como parte de la política de acercamiento hacia América del nuevo director de la OIT Harold Butler, Moisés Poblete fue invitado, por recomendación de Lombardo Toledano, a la Universidad Nacional Autónoma de México a dictar una serie de conferencias sobre “La evolución social de la América Latina”.<sup>16</sup> La amistad y colaboración entre el funcionario internacional y el dirigente sindical mexicano se acrecentó a partir de ese momento.

Durante su estancia en México, Poblete Troncoso se convenció de que el país sería un buen promotor de los proyectos e iniciativas de la OIT. La proximidad con los Estados Unidos y sus vínculos con los países de Centroamérica y el Cono Sur garantizaban una corriente de cooperación y diálogo sobre los asuntos del trabajo. Baste recordar que México se incorporó a la OIT en 1931, y Estados Unidos lo concretó en 1934. De ahí que México fue un eje de circulación y caja de resonancia en el continente para dar a conocer los informes sociales, estudios técnicos y resoluciones de la OIT en su primera década. Al respecto, Poblete envió artículos a Vicente Lombardo para que los “haga publicar en *El Universal*”<sup>17</sup> y la revista *Futuro*<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> AOIT, Vicente Lombardo Toledano a Moisés Poblete, Ciudad de México, 29 de agosto de 1929, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

<sup>15</sup> Moisés Poblete a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 7 de abril de 1930, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”. Finalmente en el mes de agosto de 1931 se promulgó el Código Federal del Trabajo en México.

<sup>16</sup> Fondo Histórico Lombardo Toledano (en adelante FHLT), Id. 9874, legajo 174.

<sup>17</sup> Moisés Poblete a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 7 de abril de 1930, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

<sup>18</sup> Los artículos se relacionaban con la legislación social, los problemas del trabajo y la situación política del nazismo y sus consecuencias para el orden internacional. Fueron publicados en el año 1934: “Una gran figura que desaparece del escenario ruso: Anatole Lounatscharsky”, *Futuro*, primera quincena de marzo de 1934, p. 26; “La defensa de la raza”, *Futuro*, primera quincena de abril de 1934, p. 11; “El ocaso de una civilización”, segunda quincena *Futuro*, Abril 1934, p. 12; “El porvenir de los trabajadores alemanes. La carta del trabajo nacistá”, *Futuro*, mayo 1934, p. 17.

En el primer trimestre de 1931 el sindicalista mexicano visitó algunos países del Cono Sur, y participó como invitado en congresos de maestros y estudiantes universitarios. En Buenos Aires se reunió con Nicolás Repetto, Francisco Pérez Leirós y Enrique Dickmann, dirigentes del Partido Socialista. En Montevideo se entrevistó con Emilio Frugoni, líder del Partido Socialista de Uruguay. En Chile, por sugerencia de Moisés Poblete,<sup>19</sup> fue recibido por Francisco Walker Linares, profesor de Economía Social de la Universidad de Chile, y sostuvo reuniones con algunos líderes de las corrientes del socialismo chileno. Estos encuentros serían decisivos para el liderazgo sindical continental de Vicente Lombardo Toledano luego de 1938, dado que su red de apoyo político con varios de estos dirigentes, de corriente socialista, cooperó en allanar el camino entre las organizaciones obreras.

Al finalizar 1932, la CROM se dividió por razones de principios y línea estratégica. La mayoría de sus organizaciones aprobó un nuevo programa de acción, redactado por Vicente Lombardo Toledano, que dio vida a la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) en el mes de octubre de 1933, la cual tomó, entre sus orientaciones principales, la resolución de cooperar para la “unidad de los trabajadores de la América Latina” (Lombardo Toledano, 1995: 232). Poblete estaba al corriente del quiebre de la CROM, por eso le solicitó a Lombardo Toledano los mayores antecedentes de esta situación “porque sigo con gran interes [sic] y apasionamiento el movimiento obrero de su país, que me parece el mejor coordinado y el más fuerte de todos los países de América”.<sup>20</sup>

A esas alturas, los conocimientos técnicos –sobre temas laborales, la situación socioeconómica y política de América Latina y el Caribe– de Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano habían consolidado una relación de colaboración, a tal grado que fue muy frecuente que intercambiaran bibliografías e informes manuscritos de primer orden, que luego se materializaron en libros y estudios. Por ejemplo, Moisés Poblete publicó en México *El movimiento obrero latinoamericano* (1946), primer esfuerzo de síntesis histórica sobre la formación y evolución

---

<sup>19</sup> Carta de Moisés Poblete a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 21 de febrero de 1931, FHLT, Id. 9983, legajo 179.

<sup>20</sup> AOIT, Moisés Poblete a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 12 de noviembre de 1932, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

del movimiento obrero de la región, trabajo pionero en su tipo. El libro desarrolló una interpretación con minuciosos detalles. Para la historiadora norteamericana S. Fanny Simon (1946, p. 550), Poblete ofrece una investigación sugerente. A su juicio, la base de la información del libro fue proporcionada por Lombardo Toledano, cuestión que coincide con los estudios sobre México y América Latina que elaboró el dirigente sindical y los antecedentes que reunió en sus viajes y reuniones con agrupaciones obreras, cuando lideró las diversas organizaciones obreras de México (CROM, CGOCCM, CTM) y América Latina (CTAL).

Con su libro, Poblete contribuyó a la formación de una comunidad obrera internacional, instaló un modelo de institucionalidad laboral que promovió la justicia social a través de una vía reformista. Su idea fue abrir espacios para una efectiva participación de todas las fuerzas sociopolíticas del continente, con el fin de consolidar la democracia electoral y representativa.

## Una agenda sociolaboral común

Vicente Lombardo Toledano fue consciente de la importancia del movimiento obrero mexicano para iniciar la unidad de los trabajadores en el continente. Su intención fue preparar intelectualmente a los dirigentes obreros para renovar sus cuadros políticos y *empoderar* a las masas. Para formar a los obreros proyectó una universidad obrera; por esta razón solicitó al jefe del Servicio de Relaciones Obreras de la OIT, Adolf Staal,<sup>21</sup> que le informara

---

<sup>21</sup> Adolf Staal nació en Ámsterdam (Países Bajos) en 1886. Estudió lenguas en sus ratos de ocio, y se convirtió en un importante traductor de idiomas (inglés, francés, alemán y español). Fue uno de los primeros miembros del sindicato de trabajadores del comercio en los Países Bajos, cuyo secretario general fue E. Fimmen. Cuando la Federación Sindical Internacional (FSI) se reconstituyó, luego de 1919, E. Fimmen se transformó en el Secretario General, y nombró a Adolf Staal como traductor y Jefe de Personal de la FSI. Staal asistió a todas las Conferencias Internacionales del Trabajo después de 1921 como secretario de la delegación de los obreros. En el mes de septiembre del año 1929, Albert Thomas le ofreció un contrato en la OIT: fue designado Jefe de Servicio de Relaciones Obreras Internacionales, con una remuneración de 19 000 francos suizos anuales. Durante su gestión (hasta que se jubiló en 1946) tuvo contacto y estrechos vínculos con dirigentes y movimientos obreros de Europa, África, Asia y América Latina. Con respecto a la CTAL, estuvo informado desde 1936 de la constitución de una confederación obrera en América Latina. Asistió como representante de la OIT al Congreso Obrero Latinoamericano (México, 1938); Primer Congreso de la CTAL (México, 1941); Segundo Congreso de la CTAL (Colombia, 1944). También estuvo presente en la primera y segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América (Santiago de Chile, 1936 y La Habana, Cuba, 1939) a cargo del servicio de relaciones con las delegaciones obreras. A.OIT, Exp. P 2310: "A. Staal du service du personnel".

lo “más ampliamente posible sobre lo que se ha hecho en los países europeos en materia de educación obrera”, y además lo exhortaba para que le enviara los “planes de estudios de las principales instituciones educativas que existen en las naciones más avanzadas de Europa para la educación sindical, política y cultural de las masas”.<sup>22</sup> Adolf Staal respondió prontamente al dirigente obrero mexicano adjuntando un proyecto de estudio sobre esta cuestión, y afirmó: “estoy seguro que ha de encontrar en esos documentos muchos datos útiles sobre la materia”.<sup>23</sup>

Vicente Lombardo Toledano inauguró la Universidad Obrera de México el 8 de febrero de 1936, concebida como una referencia intelectual para la clase proletaria de México y el continente. Desde sus aulas concibió un “nuevo amanecer” para los trabajadores, tal como quedó de manifiesto en el discurso inaugural: “tengo la convicción de que [...] la Universidad Obrera de México no es más que un paso que se anticipa unos cuantos días a la unidad definitiva del movimiento proletario” (*CTM*, 1941, p. 85).

Entre el 2 y el 14 de enero de 1936 en Santiago de Chile, se realizó la primera Conferencia Americana del Trabajo (Herrera, 2013a, p. 199-242), organizada por la OIT y el gobierno de Alessandri Palma, durante la cual le correspondió a Moisés Poblete officiar como coordinador del encuentro, por su conocimiento administrativo de la organización internacional y de su país natal.

En tanto, un directo y provocador mensaje de Vicente Lombardo Toledano –quien no pudo asistir a la Conferencia en Chile– a los delegados, particularmente a los obreros, recordaba la situación económica y social de los trabajadores y de los pueblos latinoamericanos, y hacía un llamado a la clase obrera para su unificación y contribución al progreso de las naciones “semi-independientes” (*El Universal*, México, 1 de enero 1936).<sup>24</sup> Este mensaje contribuyó a promover la unidad de los trabajadores del continente. Recordemos que, al margen de la Conferencia, varios obreros que officiaron como delegados y otros que acompañaron a sus representantes firmaron un

---

<sup>22</sup> AOIT Vicente Lombardo Toledano a Adolf Staal, Ciudad de México, 28 de febrero de 1933, Exp. I-B12.

<sup>23</sup> Adolf Staal a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 29 de marzo de 1933, Exp. I-B12.

<sup>24</sup> Lombardo celebra la primera Conferencia Americana del Trabajo, organizada por la OIT en Santiago de Chile. En su mensaje promueve enfáticamente la idea de formar una gran confederación obrera para el continente.

compromiso para promover la unidad de los trabajadores en una organización sindical de alcance continental (Herrera, 2013b, p. 87-119),<sup>25</sup> que dos años más tarde se concretó con la formación de la CTAL.

La participación de Adolf Staal, jefe de Servicio de Relaciones Obreras de la OIT, como integrante de la comisión de servicios de relaciones con las delegaciones durante la conferencia, evidenció el interés que la Organización tuvo desde un inicio por establecer un trabajo conjunto con los obreros de América Latina. De hecho Staal reconoció en su reporte anual como funcionario de la OIT, que la reunión de Santiago permitió “contactos con las organizaciones obreras, valiosas para ambas partes”.<sup>26</sup> Incluso, en los meses siguientes, el funcionario internacional mantuvo una correspondencia con Vicente Lombardo Toledano y Rodolfo Piña Soria, en la cual les solicitaba información sobre los preparativos para “un Congreso Obrero Continental [que] vienen realizando desde, el Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M) hace meses”, y que para el jefe de servicio de relaciones obreras de la OIT supuso “el más alto interés en estar cabalmente informado a tiempo de todos los detalles relativos a tan importante proyecto”; de ahí su insistencia para que los dirigentes obreros mexicanos le hicieran llegar toda la “documentación eventual y respectiva, así como cuantas informaciones complementarias o aclaraciones personales”<sup>27</sup> sea oportuno remitir.

El conocimiento de la reunión obrera continental generó tanta expectativa en la OIT que fue el mismo Vicente Lombardo quien le escribió a Harold Butler, director de la OIT, para reafirmar que la C.T.M. estaba luchando “por

---

<sup>25</sup> Francisco Pérez Leirós, Pedro Chiaranti y Antonio Sánchez, por Argentina; Elías Lafferre, Luis Solís, Juan Díaz Martínez e Isidoro Godoy por Chile; Felipe Ortiz por Bolivia; Rafael Burgos por Colombia; Mario Masi por Paraguay; Arturo Freire y José Lazarraga por Uruguay y Rosendo Naula por Ecuador.

<sup>26</sup> AOIT, Adolf Staal, Reporte anual de funciones, Ginebra, 24 de septiembre de 1936, Exp. P 2310: “A. Staal du service du personnel”.

<sup>27</sup> AOIT, Adolfo Staal a Rodolfo Piña Soria, Ginebra, 26 de noviembre de 1936, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”. La respuesta de Piña Soria a Staal se realizó unos meses después señalando que respecto “al Congreso Latinoamericano, estamos haciendo una activa labor de propaganda y sobre este asunto le enviaré los informes necesarios con la oportunidad debida” en AOIT, Rodolfo Piña Soria a Adolf Staal, México, 11 de febrero de 1937, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

todos los medios a su alcance a efecto de que los países de la América Latina sigan vinculados a Ginebra, porque ello significa el entendimiento internacional de todo los pueblos”.<sup>28</sup>

Con el tiempo, la OIT estableció una insospechada relación con los dirigentes de los trabajadores de la región a través de la Confederación de Trabajadores de América Latina, que coincidentemente fue liderada por el mexicano Vicente Lombardo Toledano.

La OIT reconoció la trayectoria del dirigente mexicano en el mes de junio de 1937, en el marco de la XXIII reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra, cuando lo designó miembro adjunto del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo,<sup>29</sup> lo cual fue ratificado con su nombramiento como miembro permanente en dicho Consejo el 5 de mayo de 1944, durante la XXV Conferencia Internacional del Trabajo (*El Popular*, México, 6 de mayo 1944). Todo un hito para la historia del movimiento sindical latinoamericano, si consideramos que Vicente Lombardo Toledano fue el primer dirigente obrero de la región en integrar tan importante Consejo. Sin desconocer sus méritos propios, no podemos dejar de reflexionar sobre el peso que pudo tener en esas decisiones su colaboración –y amistad– con Moisés Poblete, funcionario de la OIT que por medio de su destacada gestión como encargado para los asuntos de América Latina, aproximó el valor supremo de la justicia social al continente.

## Conclusiones

Las fuentes disponibles en los archivos dan cuenta de las conexiones internacionales que tuvo la dirigencia obrera del continente con altos funcionarios de la OIT. La presencia regular de delegaciones obreras, transatlánticas y transpacíficas, durante la celebración de numerosos congresos internacionales –Conferencias Internacionales Americanas, Conferencias Internacionales del Trabajo, Conferencias Americanas del Trabajo, Congresos Obreros– nos invita a pensar la historia latinoamericana en otros registros, que, complementados

---

<sup>28</sup> AOIT, Vicente Lombardo Toledano a Harold Butler, México, 26 de marzo de 1937 Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

<sup>29</sup> AOIT, Adolf Staal a Vicente Lombardo Toledano, Ginebra, 9 de julio de 1937, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederación de Trabajadores de México”.

con los aportes de las historias nacionales, nos pueden proporcionar reconstrucciones históricas más próximas a la realidad política, social y cultural. A manera de ejemplos, los epistolarios, estudios e informes de Vicente Lombardo Toledano, disponibles en el Fondo Histórico Lombardo Toledano, y los expedientes de los funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo Moisés Poblete, Adolf Staal o Antonio Fabra Ribas, alojados en el Archivo de la OIT, reafirman que es necesario realizar estudios que den cuenta en forma precisa de estos vínculos. Todos formaron parte de una red de pensamiento y acción, y si bien no compartieron ideologías y dogmas partidistas, al menos mantuvieron un intercambio que les permitió colaborar en proyectos que, por coyunturas, pareció aproximarlos en sus posiciones y dejar de lado sus diferencias.

La penetración de la OIT en el continente americano fue en un principio una acción un tanto espontánea. Los escasos informes técnicos y estudios laborales sobre América Latina antes de 1928, la presencia reducida de funcionarios latinoamericanos en la burocracia de la Oficina Internacional del Trabajo y las mínimas visitas de sus directores a los países de la región –Albert Thomas, su primer Director, recién viajó entre 1924 y 1925, y en 1934 visitó la región el director Harold Butler– no permitieron un contacto fluido. De hecho fueron algunos dirigentes sindicales, como Lombardo Toledano, o funcionarios intermedios de la Oficina Internacional del Trabajo, como Moisés Poblete, quienes cooperaron como mediadores con la clase política gobernante o con los legisladores.

La Conferencia Americana del Trabajo de 1936 fue la que inauguró una relación más colaborativa, que en retrospectiva le permitió a la OIT planificar su misión universalista con nuevos derroteros y orientar sus principios de acción, que luego se utilizaron para promover los derechos sociales y laborales en otras regiones del espacio extraeuropeo (Asia y África en la década de 1960).

En síntesis, el derecho social formó parte de las exigencias laborales de las organizaciones obreras, reivindicación que se acentuó con la formación de la CTAL (Herrera, 2013c). Los debates e informes técnicos discutidos en cada Conferencia Americana, y posteriormente ejecutados como políticas sociales por los gobiernos en acuerdo –a veces bajo presión– con la clase obrera organizada, allanaron el camino de reconocimiento del trabajador como sujeto de derecho, político, económico y cultural, lo que modificó sustancialmente la relación capital-trabajo; así, el bienestar de los asalariados, con matices, se intensificó en la agenda de las políticas sociales y legislativas nacionales y continentales.

## Anexos

**Vicente Lombardo Toledano** (1894-1968), mexicano, abogado de profesión. Considerado como uno de los intelectuales más preclaros del país. Tuvo una rica y dilatada trayectoria desarrollada en tres esferas: sindical, política e intelectual.

En el plano sindical mexicano, latinoamericano y mundial, fue uno de los líderes destacados de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y Secretario General de la Confederación General Obrera y Campesina de México (CGOCM) y de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

También colaboró activamente junto a otros dirigentes obreros del continente en la organización del Congreso Obrero Latinoamericano realizado en la ciudad de México en el mes de septiembre de 1938, en cuyas sesiones los delegados obreros determinaron constituir la Confederación de Trabajadores de América Latina, y eligieron por amplia mayoría a Lombardo Toledano como su secretario general. En 1945 participó en París en el Congreso Obrero Mundial, donde fue elegido en forma unánime como primer vicepresidente de la recién creada Federación Sindical Mundial (FSM). Sus esfuerzos siempre estuvieron encaminados a establecer un internacionalismo obrero, lo cual le valió muchas críticas de sus detractores, que lo asociaban a las políticas dictadas por la URSS; incluso se lo señaló como un agente del comunismo internacional, a pesar de que no militó en el Partido Comunista Mexicano.

Como político, participó en diferentes cargos públicos. Fue gobernador del estado de Puebla, su tierra natal. También fue electo parlamentario en varias ocasiones y candidato a la presidencia de la República en 1952, apoyado por el Partido Popular (del cual fue fundador). Dado su protagonismo como dirigente sindical y político, estuvo involucrado en numerosos conflictos gremiales y partidistas, que lo enemistaron con varias organizaciones tales como el Partido Comunista Mexicano, la American Federation of Labor (AFL) o el gobierno de Estados Unidos, al menos desde el mandato del presidente Truman en el contexto de la Guerra Fría.

En el plano intelectual, escribió casi un centenar de libros, estudios, ensayos y folletos sobre diversas materias, entre las que destacan: educación, filosofía, derecho, condiciones laborales, derecho laboral, sindicalismo, marxismo, imperialismo, identidad, indigenismo, sufragio femenino, historia de la Revolución mexicana, latinoamericana y universal, religión, etc.

Si bien existen importantes estudios sobre la trayectoria de Vicente Lombardo Toledano, aún se espera un estudio acabado de su producción sindical, política e intelectual. Muchas de las investigaciones no pueden sustraerse a las visiones apologéticas o fustigadoras de su participación como dirigente sindical y líder político.

**Moisés Poblete Troncoso** (1893-1972) nació en Chillán (Chile). Se recibió de Licenciado en derecho en la Universidad de Chile, donde tuvo una brillante trayectoria académica. Entre las funciones públicas que desempeñó en Chile destacan: director general del Trabajo; subsecretario del Ministerio del Trabajo. El presidente de Chile, Arturo Alessandri Palma (1920-1925), le confió la misión de redactar el Proyecto de Código del Trabajo y de la Previsión Social, de conformidad con las aspiraciones renovadoras del movimiento popular de 1920. Realizó la primera compilación de leyes laborales y sociales, las cuales fueron entregadas a Albert Thomas, director de la OIT, durante su visita a Chile en 1925. Aquel proyecto constituyó el origen de la mayor parte de la legislación social chilena.

Entre 1927 y 1940 tuvo una destacada posición en el campo social internacional. Albert Thomas lo contrató en 1927 como experto en legislación social iberoamericana, con un ingreso anual de 15 600 francos suizos. Años más tarde fue nombrado como funcionario permanente y designado jefe del grupo Latinoamericano de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra. La OIT y la Sociedad de las Naciones le confiaron misiones: entre otras, como delegado a la Conferencia de Organización Científica del Trabajo, en Roma (1929) y a la Internacional de Inmigración de La Habana, así como la de estructuración de los servicios del Trabajo de Cuba; también se le encomendó el estudio de las condiciones de vida y trabajo de los indígenas en el Perú. Fue el organizador –con notable éxito– de la Primera Conferencia Regional de los Estados Americanos miembros de la OIT, reunida en Santiago en 1936, como también corresponsal de la OIT en Chile. Asimismo, participó como profesor e investigador en varias instituciones de educación superior, entre las cuales destacan la Universidad de Chile; la Société Economie Politique de París; la American Academy of Political and Social Science; el Instituto Internacional de Sociología de Oslo; la Sociedad Internacional de Derecho Social. Fue miembro correspondiente de los institutos de Derecho

del Trabajo de Santa Fe, de Córdoba, de La Habana y del Instituto Mexicano de Derecho Social. Además, publicó medio centenar de libros y numerosos estudios de legislación social en prestigiosas revistas de Europa y América (Feliú Cruz, 1970; Walker Linares, 1961).<sup>30</sup>

## Bibliografía y Fuentes

### Archivos

Archivo Organización Internacional del Trabajo (AOIT), Ginebra, Suiza.  
Fondo Histórico Lombardo Toledano, Ciudad de México.

### Hemerografía

*El Universal*, México (1936).

*El Popular*, México (1936).

Revista *Futuro*, México (1934).

### Bibliografía

Ackerman, M. (2000). *La Oficina de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay, 1969-1999*. Buenos Aires: OIT.

Alba, V. (1964). *Historia del Movimiento Obrero en América Latina*. México: Libreros Mexicanos Unidos.

Alexander, R. (2009). *International Labor Organizations and Organized Labor in Latin America and the Caribbean; A History*. Santa Barbara: Praeger/ABC-CLIO.

Bertrams, K. y Kott, S. (2008). Acciones sociales transnacionales. *Genèses*, 71, 2-3.  
Feliú Gruz, G. (1970). *Moisés Poblete Troncoso. La bibliografía de las ciencias sociales*. Santiago: Biblioteca Nacional.

Godio, J. (1985). *Historia del movimiento obrero latinoamericano, tomo III*. San José: Editorial Nueva Sociedad.

González Martínez, A. (1986). México y la Organización Internacional del Trabajo. En México y la paz. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SER.

Herrera, F. (2011). México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931. *Foro Internacional*, 2.

---

<sup>30</sup> Véase AOIT, Exp. P 2037: “Moisés Poblete Troncoso”.

- Herrera, F. y Wehrli, Y. (2011). Le Bureau international du travail et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres. En I. Lespinet-Moret, y V. Viet, Vincent (Coords.), *L'Organisation internationale du travail*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Herrera G., P. (2012). Vicente Lombardo Toledano: nexo entre los obreros latinoamericanos y la OIT. *Trabajadores, 91*, Universidad Obrera de México.
- Herrera G., P. (2013a). La primera conferencia regional del trabajo en América; su influencia en el movimiento obrero, 1936. En F. Herrera y P. Herrera (Coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950* (pp. 199-242). Morelia, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Herrera G., P. (2013b). El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, 46*, 87-119.
- Herrera G., P. (2013c). *En favor de una Patria de los trabajadores. La Confederación de Trabajadores de América Latina y su lucha por la emancipación del continente, 1938-1953* (Tesis de Doctorado en Historia). Centro de Estudios Históricos, El Colegio de Michoacán, Zamora, México.
- Herrera G., P. (2015). Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina, 1936-1946. *Mundos do Trabalho, 13*, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
- Kott, S. (2008). Une 'communauté épistémique' du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres. *Genèses, 71*, 26-46.
- Kott, S. (2011a). Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1940). *Critique Internationale, 52*, 69-84.
- Kott, S. (2011b). Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique. *Critique Internationale, 52*, 9-16.
- Lespinet-Moret, I. y Viet, V. (coords.) (2011). *L'Organisation internationale du travail*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Lombardo Toledano, V. (1928). *Bibliografía del Trabajo y de la previsión social en México*. México: Universidad Obrera VLT.

- Lombardo Toledano, V. (1974). *La libertad sindical en México*. México: Universidad Obrera VLT.
- Lombardo Toledano, V. (1995). *Obra Histórico-Cronológica*, T. II, Vol. 4, México: CEFPSVLT.
- Lucassen, J. (ed.) (2006). *Global Labour History: A State of the Art*. Bern: Peter Lang.
- Melgar, R. (1988). *El movimiento obrero latinoamericano. Historia de una clase subalterna*. Madrid: Alianza Editorial.
- México. Confederación de Trabajadores. (1941). *CTM 1936-1941, Tomo I*. Mexico: Confederación de Trabajadores de México.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1941). *Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Actas de las sesiones*. Montreal: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1928). *Legislación social de América Latina*, vol. 1. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1929). *Legislación social de América Latina*, vol. 2. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (1946). *Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Actas de las Sesiones*. Montreal: Oficina Internacional del Trabajo.
- Poblete, M. (1946). *El movimiento obrero latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rama, C. (1976). *Historia del movimiento obrero y social latinoamericano contemporáneo*. Barcelona: Editorial Laia.
- Rodríguez García, M. (2010). Conclusion: The ILO's Impact on the World. En J. Van Daele et al. (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Bern: Peter Lang.
- Seekings, J. (2010). The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1950. En J. Van Daele, et al. (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Bern: Peter Lang.
- Simon, F. (1946). Reseña del libro *El movimiento obrero latinoamericano de*

- Moisés Poblete. *The Hispanic American Historical Review*, 26(4), 550.
- Van Daele, J. (2010a). Writing ILO histories: A State of the Art. En Van Daele et al. (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Bern: Peter Lang.
- Van Daele, J. et al. (eds.), (2010b). *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Bern: Peter Lang.
- Van Der Linden, M. (2006). *Historia transnacional del trabajo*. Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente UNED Alzira-Valencia.
- Walker Linares, F. (1961). Discurso de recepción del profesor de derecho del trabajo señor Francisco Walker Linares. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 3.
- Yáñez, J. (2000). Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 22.
- Yáñez, J. (2008). *La intervención social en Chile*. Santiago: RiL Editores.
- Yáñez, J. (2013). La OIT y la red sudamericana de corresponsales. El caso de Moisés Poblete, 1922-1946. En F. Herrera y P. Herrera (Coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, (pp. 25-61). Morelia, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

# El *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*: Circulación de ideas y actores latinoamericanos sobre políticas sociales (1942-1951)

*Karina Ramacciotti*

## Introducción

Este artículo<sup>1</sup> se inserta en una preocupación de más largo aliento, que es buscar las distancias y cercanías entre las políticas sociales durante la primera mitad del siglo XX en los diferentes países de América Latina. En función de este objetivo general, nos centraremos en examinar cómo fueron analizadas las políticas sociales de América Latina en una publicación científica argentina que tuvo circulación entre los años cuarenta y cincuenta del siglo XX y que mantuvo contactos nutridos con referentes de los organismos internacionales de trabajo y de salud.

Este trabajo dialoga con dos de las corrientes historiográficas que buscaron entender el peso de las discusiones que se dieron por fuera de las fronteras del país en torno a las políticas sociales. Con el siglo XXI surgieron investigaciones que pusieron el foco en el estudio de las organizaciones internacionales a la hora de impulsar agencias estatales; marcos normativos; redes de contactos y de cooperación técnica en las áreas de políticas laborales y sanitarias en América Latina (Yáñez Andrade, 2000; Cueto, 2004; Herrera León y Herrera González, 2013). En el campo historiográfico argentino, el interés por los debates y la circulación internacional sobre los modos de afrontar las

---

<sup>1</sup> La investigación y parte del financiamiento de este artículo se realizó con el proyecto PIP individual “Efectos locales de las discusiones transnacionales sobre la salud laboral, Argentina (1915-1949)”.

cuestiones sociales y laborales en el contexto local y cómo estas influyeron en el armado de las políticas locales es aún más reciente (Salvatore, 2007, Plotkin y Zimmermann, 2012; Morresi y Vommaro, 2012; González Leandri, 2013; Lobato y Suriano, 2014; Caruso, 2014).

En línea con estos aportes, consideramos que las revistas científicas constituyen una vía para asir qué ideas se difundían, quiénes publicaban, qué aspectos fueron considerados relevantes y cuáles fueron los diálogos e influencias de ideas en materia de seguridad social. Desde la perspectiva de la historia cultural, las revistas son un objeto tan representativo de una época como los libros; tienen una circulación diferente porque están pensadas para un consumo inmediato y buscan una intervención directa en el presente de la enunciación; esa búsqueda constituye una marca valiosa para entender las discusiones en torno a las políticas sociales en un momento determinado. Las revistas ayudan a comprender y visibilizar las intencionalidades explícitas e implícitas de un grupo, permiten reconocer sus posicionamientos políticos frente a los diferentes gobiernos, observar cómo se despliegan estrategias de clausura y admisión, qué temas se priorizan en determinadas épocas, cuáles son las relaciones con otros grupos y organizaciones del país y del extranjero, y qué tipo de redes se van construyendo (Beigel, 2003; Fiorucci, 2011). En este sentido, el *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, cuyo primer número se publicó en el mes de enero de 1942, nos permite aproximarnos a cuáles fueron los temas, saberes y actores que se tomaban como referentes del contexto latinoamericano y cuáles fueron utilizados en calidad de insumo informativo y como validación internacional para las discusiones de las políticas sociales locales y en la región.

La hipótesis que atraviesa este trabajo es que la búsqueda de ideas de otras latitudes o la difusión de las emanadas por los organismos internacionales tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o las agencias internacionales de salud pública, fueron usadas para validar la importancia de sancionar marcos normativos e institucionales y también intentaron invisibilizar la complejidad política local, que, para el caso de la Argentina, se refería al peso del peronismo en la ampliación de los derechos sociales. Así pues, la complejidad histórica quedó subsumida a grandes líneas de similitudes y homologación con el contexto internacional.

Bucear en las ideas de esta publicación nos permitirá identificar qué principios fueron los más habituales y recurrentes en los saberes y discursos

sobre las políticas sociales del período. Se intentará indagar, en las voces de América Latina seleccionadas, qué aspectos se privilegiaron en el debate. Asimismo, revisaremos cómo fue la ligazón con las autoridades laborales del interior y cómo fueron visualizados los cambios políticos sucedidos en los años cuarenta en la Argentina.

## Mirar hacia adentro

El *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo* se publicó por primera vez en el mes de enero de 1942 y tuvo una frecuencia trimestral hasta 1946; entre ese año y 1948 tuvo una periodicidad anual; con el fallecimiento de su creador y director Amadeo Alita (1949) no se publicó por un año, y se retomó en 1950 con la dirección de Ricardo Moles.

El objetivo de la publicación fue estudiar e investigar los problemas sociales contemporáneos y constituirse en una base informativa y consultiva sobre las leyes del trabajo. Este era un tema de relevancia social y política dado que diferentes voces profesionales y políticas venían proclamando la necesidad de sancionar un fuero particular para la legislación laboral y de esta forma tener uno propio (Stagnaro, 2016).

El *Boletín* se lanzó dentro de un contexto político internacional particular del cual sus artículos se hicieron eco y con el que dialogaron constantemente. Luego de la Primera Guerra Mundial (1914-1919) se crearon organismos supranacionales que intentaran delinear políticas y acuerdos entre las naciones para evitar nuevos conflictos bélicos. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919, respondió a este objetivo y tuvo la intención de mejorar las condiciones sociales y sanitarias de trabajo de los trabajadores, contemplar los efectos del desempleo, lograr mecanismos preventivos en torno a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y resolver problemas de la vejez y la invalidez (Caruso, 2014). Hacia la década de 1940, los convenios firmados por la OIT se convirtieron en marco de referencia para las legislaciones de los países que enviaban delegados. Asimismo, luego de la Gran Depresión y los efectos de la Segunda Guerra Mundial se implementaron reformas en los sistemas de seguridad social en Estados Unidos, Australia, Canadá y Gran Bretaña que pusieron en la agenda de la política latinoamericana la mora que existía en lo concerniente a la seguridad social y la importancia de uniformar las prestaciones sociales; ampliar las instancias

de inclusión poblacional por medio de la universalización de las prestaciones sociales y sanitarias en las fases preventiva, curativa y de rehabilitación.

El *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo* fue creado en 1942 por Amadeo Alita, quien, como anticipamos, dirigió la publicación entre ese año y 1948. Alita fue un periodista de la ciudad de La Plata dedicado a las cuestiones relacionadas con la legislación obrera. En 1915, durante el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen, se incorporó a la administración provincial en calidad de secretario de la Legislatura de La Plata; cargo que desempeñó hasta el golpe de Estado de 1930. En 1945 fue designado secretario de la Cámara de Alquileres de La Plata, donde ocupó la presidencia hasta su fallecimiento en 1948. Las relaciones que entabló durante esos años constituyeron la plataforma para vincularse con el mundo comercial e industrial de la época.

La publicación, si bien no da cuenta de la complejidad del pensamiento de los sectores patronales, permite reflejar y reconstruir las demandas vigentes, las preocupaciones en torno al conflicto social, el rol adjudicado al Estado, entre otras cuestiones. En la editorial de su primer número enunciaba que su propósito era convertirse en una “publicación de carácter eminentemente técnico, que aborde la realidad del ambiente industrial y obrero de nuestro país, reflejando y sugiriendo problemas y soluciones con miras a facilitar las relaciones del capital y del trabajo”. Se proponía resolver de manera conciliatoria los problemas de ambos factores de la producción, ya que se consideraban “elementos no antagónicos, sino antes por el contrario, fuerzas concurrentes” (Nuestros Propósitos, 1942, p. 12). De hecho, las publicaciones de 1942 y 1943 tuvieron en la tapa leyendas vinculadas con esta idea y dibujos que apelaban a reflejar un mundo laboral sin mayor conflictividad social. La del mes de junio de 1942 decía “El capital y el trabajo constituyen elementos indispensables e indisolubles que representan la vida misma de los pueblos”; la de septiembre del mismo año, “el capital y el trabajo constituyen las fuerzas vivas de una nación y su perfecto ensamble en materia de justicia social, es la resultante lógica del derecho humano”; y la del mes de marzo: “El trabajo y el capital –en fecunda alianza– son, recíproca e indistintamente, palanca y punto de apoyo, en el esfuerzo progresista de las fuerzas todas de la Nación”.

El *Boletín* fue una publicación especializada en temas jurídicos y médico-sociales del ámbito laboral y estaba integrada por profesores especializados en legislación del trabajo, por médicos dedicados a la medicina del

trabajo y por representantes de los departamentos de Trabajo de las provincias. Es decir, los saberes especializados en materia jurídica y en medicina laboral se entrelazaron con las agencias laborales del Estado con el objetivo de conciliar los intereses de los sectores patronales y obreros, privilegiando más a los primeros que a los segundos. El tono componedor y técnico de la revista licuaba la complejidad de las demandas sociales del mundo obrero; estas quedaban mediadas por las denuncias que realizaban los presidentes de las agencias laborales del interior del país o algunos de los articulistas con una mayor sensibilidad o empatía hacia las demandas obreras. Tal como lo señala Ana Teresa Martínez, en la Argentina de los años cuarenta ya no era posible ignorar los derechos laborales y el papel que debía tener el Estado en el proceso de la ampliación de la ciudadanía social y en el estímulo a la industrialización (Martínez, 2008, p. 73-92).

Como demostró Mirta Lobato (2009, p. 99-140), los trabajadores contaban con una extensa tradición de denunciar las condiciones de trabajo por medio de su prensa gremial. La inseguridad en los ambientes de trabajo, la irresponsabilidad patronal en la prevención de enfermedades infectocontagiosas, las características de la jornada laboral, los efectos de la desocupación sobre las familias obreras fueron algunos de los tópicos que visibilizó la prensa obrera y, desde los años treinta, el Estado comenzó a actuar como un interlocutor posible en las regulaciones laborales.

Debido a que el *Boletín* estaba ligado a los intereses patronales, en él las denuncias sobre las injusticias dentro de los espacios fabriles aparecieron más mediatizadas y esa cercanía, si bien estaba muy presente, no aparecía como en *La Concordia* o en *Criterio*. Ambas publicaciones, analizadas por María Ester Rapalo (2013, p. 227-228), tuvieron entre 1918 y 1930 la misión explícita de defender a los patrones, promover políticas represivas ante los conflictos sociales y coartar las libertades y los derechos que facilitarían el desarrollo autónomo de los trabajadores. Las políticas sociales eran visualizadas como una intromisión del Estado que afectaba el carácter privado y contractual de las relaciones laborales. Los rasgos nucleares de estas publicaciones estaban ligados a los sectores de la derecha conservadora más reaccionaria.

A diferencia de aquellas, en el *Boletín* se mantuvo durante todo el período de estudio la apelación a la intervención del Estado y a sus agencias. Desde esta vitrina impulsaban iniciativas legislativas de políticas sociales tales como

las modificaciones a la ley de trabajo de menores en las fábricas, la de accidentes de trabajo; propuestas de salario mínimo; de indemnización por despido; sobre trabajo a domicilio, accidentes de trabajo, etc. Entonces, la puesta en discusión de estas reformas siempre se hacía desde el marco de “los principios liberales y democráticos que constituyen la esencia de nuestra nacionalidad” (Las efemérides patrias en los ámbitos del trabajo, 1942, p. 5). Las reformas se justificaban en función de “fortalecer a la industria, salvaguardar la salud moral de una parte de la población y evitar motivos de rozamientos entre empleados y patrones, rozamientos que a la larga se traducen en la generalización de una mala voluntad recíproca (...) la mejor consejera para la estrecha armonía es la colaboración tripartita del estado, los empleados y los empleadores” (1942, p. 5).

Si bien la aspiración máxima era lograr el seguro social, las leyes sociales que se iban implementando eran bienvenidas ya que evitaban los “rozamientos entre empleadores y obreros” (Lo que urge en materia de legislación de trabajo, 1942, p. 5). La igualdad social no era vista como un valor absoluto que podía y debía ser procurado –como sí lo era para los sectores de izquierda– sino que debería ceder frente a la libertad y a la seguridad. Los cambios sociales eran aceptados solo de un modo gradual y tutelado, y se mostraba escepticismo ante los avances de actores que trastocaban el orden establecido desde abajo, pero se aceptaban las transformaciones de envergadura cuando eran impulsadas desde arriba (Bohoslavsky y Morresi, 2011, p. 4).

Las abundantes publicidades que tuvo el *Boletín* estuvieron ligadas al mundo comercial, de servicios e industrial de la pequeña y mediana empresa. Se destacaron los rubros textiles, metalúrgicos, de transporte y alimenticios de origen nacional. Las empresas que publicitaban en el *Boletín* habían crecido al calor del proceso de sustitución de importaciones acentuado luego de los años treinta, y, en cierta medida, la publicación planteaba un horizonte alentador para el desarrollo de futuras industrias ligadas al pequeño y mediano mercado (La industria argentina debe adaptarse a las condiciones del momento actual, 1942, p. 29). Durante la etapa de la dirección de Alita predominaron los anuncios diseñados con leyendas y fueron minoritarios los que incluyeron ilustraciones, caricaturas o fotografías. Si bien nos resulta imposible abordar la forma de financiamiento de la revista, la publicación de propagandas comerciales parece haber sido la principal fuente de recursos

para la edición durante el período 1942-1947. Bajo la dirección de Moles (1950-1951) el *Boletín* tuvo un cambio radical en su estética. Desaparecieron las publicidades de comercios e industrias y las portadas con grandes ilustraciones ligadas a imágenes conciliatorias del mundo del trabajo dejaron de tener un lugar central para la identificación de la publicación. El *Boletín*, a tono con un matiz internacionalizado –como veremos más adelante– tomó características más técnicas y con más similitudes respecto de los formatos de las publicaciones científicas. A modo de hipótesis podemos señalar que con el fallecimiento de Alita también se interrumpieron los vínculos con el mundo comercial e industrial, y por tal motivo las publicidades desaparecieron.

Varios de los autores que escribían tenían estrechos vínculos con el Estado, por ser integrantes de las agencias laborales de las provincias, y con la Comisión de Seguridad Social creada en la Universidad Nacional de la Plata por el socialista Alfredo Palacios durante su rectorado en 1943. Cabe señalar que esta Comisión estuvo formada por Carlos Desmarás de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Francisco D. Vidio, Vicente Ruiz y Amador Barros Hurtado de la Facultad de Ciencias Médicas; Arturo Caral de la Facultad de Medicina Veterinaria; Domingo Borea de la Facultad de Agronomía; Jorge Ursino de la Facultad de Química y Farmacia, y un delegado estudiantil propuesto por la delegación universitaria. Se planteó como objetivo el estudio del seguro y de la asistencia social; resolver el régimen jubilatorio, la invalidez, vejez, muerte; la prevención de los riesgos y la defensa de la salud. Asimismo, aspiraba a estar desligado de toda filiación política militante y enfocar el problema desde una “serena valoración de todas las fuerzas, factores, circunstancias”. Como sostiene Osvaldo Graciano, el rasgo distintivo de estas comisiones fue que su actuación se realizaba por fuera de los marcos de la organización disciplinar y académica y lograba integrar propuestas interdisciplinarias con un fuerte sesgo ligado a la planificación social (Graciano, 2008, p. 272).

La creación de la Comisión en la Universidad Nacional de La Plata fue bien recibida por la publicación. No obstante, en una nota editorial en la cual se hacía referencia a esta Comisión se destacaba que los pequeños y medianos industriales también deberían ser incluidos en los mecanismos de previsión social y que la riqueza de la Nación no solamente estaba constituida por los sectores trabajadores. Con esta alusión se reforzaba el vínculo de la publicación con los sectores industriales y se mostraba cierta cautela hacia

los partidos políticos que habían demandado políticas sociales, en particular el Socialista (En la Universidad Nacional de La Plata se ha creado la Comisión de Seguridad Social, 1943, p. 47-48).

El *Boletín* recibía informes sobre la situación social de las provincias realizados por la Comisión y los publicaba; de este modo se convertía en un medio de divulgación más amplio del estado de las relaciones laborales y sociales en el interior. Pretendía servir como una fuente de información teórica, sugerir soluciones prácticas y transformarse en un espacio en el cual se pudieran divulgar aspectos de la realidad nacional y extranjera. En sus números se editaron notas de la situación sociolaboral de las provincias argentinas, que le dieron un cariz federalista durante el primer año y medio, y se publicaron artículos sobre las provincias, algunos de ellos anónimos y otros con firmas. Dentro de los primeros podemos destacar informes de las provincias de Buenos Aires, Mendoza, La Rioja, Santa Fe, Entre Ríos. Entre los autores con firma se destacan Andrés Breppe Espeche, presidente del Departamento del Trabajo de Catamarca; Amalio Olmos Castro, director del Departamento del Trabajo de Santiago del Estero; Jorge Francisco Arraya, secretario general del Departamento del Trabajo de Córdoba; Manuel Ossorio y Florit, jefe de estudios de Previsión Social de la Caja Popular de Ahorros de Córdoba; Enrique Aznárez, profesor adjunto de Tisiología de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba; Juan Zanetti, presidente de la Federación Provincial de Bibliotecas y Asociaciones Culturales de Córdoba; Eloy López, inspector del Departamento Provincial del Trabajo de Entre Ríos; Felipe Alberto Villagra, funcionario de Tucumán.

Uno de los representantes de las agencias laborales del Estado que tuvo un papel importante en el *Boletín* fue el director general del Departamento de Trabajo de Santiago del Estero Amalio Olmos Castro, quien planteó la necesidad de la mediación del Estado en los conflictos entre patronos y obreros y convocó a los sindicatos constituidos a inscribirse en el Departamento del Trabajo, para poder así enfrentar sus diferencias de igual a igual con sus patronos, gracias a la intervención del Estado (Martínez, 2008, p. 73-92). Sus discursos –algunos reproducidos en el *Boletín*– se caracterizaron por agudas reflexiones sobre la situación de su provincia y por denunciar, por ejemplo, la exigua y paupérrima ley de accidentes de trabajo. Entre las razones que argüía estaban las acciones de “los abogados inescrupulosos, la ignorancia de la víctimas de sus derechos y

las influencias políticas”. Sostenía que solo un cuatro por ciento de los accidentes producidos en Santiago del Estero se retribuían como estipulaba la ley. Los demás se arreglaban mediante acuerdos personales entre el patrón y la víctima con la intervención de algún “ave negra”, alusión que hacía en referencia a los abogados. Estos acuerdos personales traían desventajas para los obreros. Según él, otro actor de este panorama desalentador lo constituían las compañías aseguradoras que, con anuencia de los patrones, lesionaban los intereses de los obreros (Olmos Castro, 1942a, p. 63-65).

Los informes publicados sobre las realidades diferentes del interior dan cuenta de que el despliegue estatal del siglo XX no se había desarrollado de la misma manera en todo el país y permiten rastrear cuáles eran las demandas y/o las críticas a los procesos de implementación de los marcos normativos en los contextos provinciales (Ortiz Bergia, 2015). Así, entre otras cuestiones, se enunciaba el decreto que establecía la remuneración mínima a los contratistas viñateros en Mendoza; se reclamaba la sanción de salarios mínimos para los empleados estatales en La Rioja; se solicitaban acciones para evitar los despidos en la provincia de Buenos Aires; se promovían mejoras en las condiciones de trabajo de los obreros zafreiros en Catamarca; surgieron duras acusaciones sobre las condiciones de trabajo en Santiago del Estero; se denunció el incumplimiento de la ley sobre trabajo a domicilio en Tucumán. Todas las notas publicadas colocaban a las agencias provinciales del Trabajo en un lugar central y aumentaban sus responsabilidades y su control respecto a las leyes obreras sancionadas. Los temas vinculados a las normativas laborales, su proceso de implementación, sus limitaciones y la desigual distribución regional estuvieron en el centro de la agenda política.

## Mirar hacia afuera

En el texto editorial del tercer año se enunció con claridad la importancia de incluir notas sobre otros países y de ligarse a la agenda médico-social latinoamericana que se venía complejizando desde los años 20. Si bien anteriormente ya se habían publicado artículos que se referían a otras realidades geográficas, esta ligazón quedó reforzada a partir de 1943 y con más claridad a partir de 1944. Este fue un momento en que, como veremos más adelante, también se buscó difundir los acuerdos logrados con la reanudación de las reuniones de la OIT: “Los fenómenos sociales y de los regímenes legales

ocurridos en el extranjero interesan porque por encima de los detalles que lo diferencian está el principio generador que los produce” (Al comenzar el tercer año, 1944, p. 1). Se dio preferencia a las colaboraciones de los autores latinoamericanos pues se consideraba que “los países de América constituyen una unidad no solo geográfica, sino también moral y política ya que sus problemas presentan caracteres análogos y semejante debe ser la solución que se les da” (Al comenzar el tercer año, 1944, p. 1). Esta atención puesta en las cuestiones internacionales dialogó con el contexto de la Segunda Guerra Mundial en el cual se multiplicaron las instancias de intercambio regional representado por numerosos espacios de reuniones, conferencias, organismos y asociaciones en las cuales América Latina comenzó a ser concebida como un actor económico diferenciado (Caravaca y Espeche, 2016).

En 1950, cuando asumió Ricardo Moles como director de la revista, se insistió en el mantenimiento de las relaciones con otros países por medio de las instituciones, cátedras, publicaciones, intercambio de intelectuales y actividades de cooperación. Moles fue un funcionario de envergadura en los foros internacionales. Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Buenos Aires, estuvo ligado al gremialismo médico –fue bibliotecario de la Confederación Médica Argentina en los años cuarenta– y en los sesenta fue un referente nacional e internacional de la previsión y la seguridad social. Ocupó importantes puestos en organizaciones internacionales tales como la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social y fue director de la Oficina Regional Americana. Se desempeñó como consultor tanto en la Argentina como en otros países de América (Costa Rica, Ecuador) y en 1962 publicó el libro *Historia de la Seguridad Social en Hispanoamérica*. En sus alocuciones de los años sesenta, en línea con el perfil que tuvo el *Boletín* durante su dirección, fue muy enfático en su recomendación de incluir el financiamiento estatal en los sistemas de seguridad social en Latinoamérica y mantuvo como eje la importancia de incorporar a la seguridad social como objetivo de desarrollo y como tarea necesaria para quienes elaboraran planes nacionales (Dvoskin, 2015, p. 147 y 183).

A partir de 1950, el *Boletín* pretendió revisar cómo se había dado solución en otros países a problemas similares y se aspiraba a lograr la unificación legal internacional de todos los estatutos (Nuevas Orientaciones y finalidades, 1950, p. 7). Es decir, es válido plantearse que la discusión sobre

las políticas sociales en Argentina no se restringía a los límites que imponían los diálogos nacionales sino que era parte de un debate latinoamericano más amplio en el cual lo que se intentaba marcar eran las condiciones similares a lo largo del continente. Las complejidades y diferencias locales quedaban opacadas en la búsqueda de un horizonte similar. Dentro del plano de las ideas estaba lograr “la obra común americana” y la “cooperación continental” (El mundo necesita sociólogos preparados, 1951, p. 6).

Como anticipamos, desde mediados de 1943 el *Boletín* publicó notas de otros países de América y se propuso brindar a los lectores trabajos de autores internacionales en el campo de la legislación obrera o referidos al conocimiento legal o médico, que sistematizaban aspectos de las experiencias regionales ligadas a los logros alcanzados en materia de seguridad y de previsión social. Este concepto se entendía como la implementación de normas y prácticas que permitieran prevenir situaciones de inseguridad o de enfermedad en los ámbitos fabriles; brindar protección al trabajador y su familia frente a las consecuencias ocasionadas por la falta de trabajo; crear mecanismos solidarios para constituir fondos para financiar los momentos de desempleo, enfermedad, licencias maternales, “incapacidades” y vejez. Se publicaron colaboraciones (traducidas al español por los integrantes del cuerpo editorial) provenientes de EE. UU., Brasil y Canadá; otras provenían de Chile, Perú, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Paraguay, México y Bolivia y varios otros artículos fueron escritos por referentes locales que sistematizaban las experiencias foráneas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Algunos ejemplos de artículos vinculados a América publicados en diferentes números del *Boletín Informativo de leyes de Trabajo* entre 1942 a 1950 son: “Seguridad Social en los Estados Unidos” (Alfredo Giardino); “De la Protección al Económicamente débil en el Derecho Brasileño” (M. Cavalcanti Carvalho); “Las funciones económicas del Seguro Social (Brasil)” (Rudolf Aladar Metall); “La organización financiera del seguro social Brasileño” (Helvecio Xavier Lopes); “La reconstrucción social del Canadá. Consideraciones al Plan Marsh” (Carlos Desmarás); “Características del Derecho del Trabajo (Perú)” (Eduardo Rosales Puentes); “Alcance que tiene en el orden interno el texto de un convenio Internacional del Trabajo ratificado por Chile” (Alberto Stoeihrel Maes); “Servicio de la Madre y el Niño en la Caja de Seguro Obligatorio” (Margarita Jiménez Duhau); “Introducción al Estudio del derecho del trabajo (Chile)” (Alfredo Gaete Berrios); “La medicina del Trabajo” (Exequiel Figueroa Araya); “El derecho del Trabajo” y “La legislación social agrícola durante el imperio incaico y la colonia en algunos países de América” (Moisés Poblete Troncoso); “Principios financieros del régimen de Seguridad Social de Guatemala” (Oscar Barahona Streber); “Fundamentos constitucional del derecho de trabajo paraguayo, sus proyecciones y sus posibilidades” (Boris Acharan Blau).

El intercambio de revistas académicas era un aspecto destacado dentro de las secciones y muestra las relaciones locales e internacionales que se fueron tejiendo. Se recibía y difundía material bibliográfico de tres tipos: boletines de los departamentos del Trabajo provinciales como los de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán; publicaciones científicas tales como Derecho del Trabajo, Clínica del Trabajo o Trabajo y Seguro Social –dirigida por el brasileño M. Cavalcanti Carvalho–; así como libros vinculados a temas sociales y jurídicos de los que se elaboraban breves reseñas. Algunos de los textos reseñados fueron *El seguro social y El Trabajo* del presidente del Departamento de Trabajo de Santiago del Estero Amalio Olmos Castro; varios libros del médico chileno especializado en medicina social Gustavo Molina Guzmán; *Rumbos de política sanitaria* del médico higienista peruano Carlos Enrique Paz Soldán; *La situación de la clase obrera en Inglaterra* de Federico Engels; *Storia del movimento Operaio Italiano* (Milán) de Rigola Rinaldo; *Libertad y planificación* de Karl Mannheim; *El derecho del trabajo y la seguridad social en Chile* y *Problemas sociales y económicos de América Latina* de Moisés Poblete Troncoso.

La experiencia de Chile en materia de legislación social fue la que tuvo un mayor protagonismo en la publicación. Así, el referente chileno en cuanto al conocimiento de la legislación social del continente americano, Moisés Poblete Troncoso, tuvo un lugar destacado.<sup>3</sup> Este abogado y profesor de la Universidad de Chile, director de la Oficina del Trabajo, subsecretario del Ministerio de Higiene y jefe del grupo latinoamericano de la OIT de Ginebra entre 1927 a 1940 publicó en el *Boletín* el artículo “El derecho del Trabajo”, en el cual sostenía que los países de América no podían inventar un derecho propio ya que los problemas del trabajo eran similares, por lo tanto requerían las mismas soluciones y les era de utilidad aprovechar otras experiencias. Solo los problemas propios que exigían una modalidad especial –tales como el “problema del trabajador indígena” o el “trabajo agrícola”– podían llegar a tener alguna particularidad, pero insistía en que no se modificaban las bases fundamentales y globales del problema. Hizo una asociación entre las ciencias naturales y las ciencias sociales: “un enfermo de cáncer o del corazón

---

<sup>3</sup> Sobre Poblete Troncoso y sus vínculos con la OIT así como con dirigentes sindicales latinoamericanos –especialmente Vicente Toledano– veáse el capítulo de Herrera González en esta compilación.

no va a recibir un tratamiento diverso de un país a otro” (Poblete Troncoso, 1942, p. 12-13). Asimismo señalaba la importancia que tuvieron la Organización Internacional del Trabajo y los convenios internacionales del trabajo en la inspiración de la legislación social de América Latina. También destacaba el impacto que habían tenido en la región las dos Conferencias americanas del trabajo –en Santiago de Chile (1936) y en La Habana (1939)– y las Conferencias panamericanas de Montevideo (1933) y en Lima (1938). En este sentido, resaltaba el papel de los organismos internacionales y no particularizaba en los recorridos históricos puntuales ni en las relaciones de fuerza locales, a pesar de ser uno de los intelectuales de la región que más había estudiado dichas particularidades a partir de sus relaciones con la OIT (Yáñez Andrade, 2013, p. 52).

Carlos Desmarás, profesor de Legislación del Trabajo de la Universidad Nacional de La Plata y presidente de la ya mencionada Comisión de Seguridad Social, destacó el esfuerzo realizado por Chile en 1924 en materia de seguridad social. Señaló que la experiencia trasandina sirvió para perfeccionar el sistema de ese país y también el de los restantes. Enumeró las características de la Ley 4.054 de 1924 que implementó el seguro obligatorio por enfermedad e invalidez. Según el autor, la influencia de la OIT a partir de la segunda década del siglo XX fue un parte aguas para la incorporación en las agendas locales de las cuestiones relacionadas con la seguridad social. Asimismo reconoció la importancia del profesor chileno Eduardo Cruz Coke en la organización de la medicina preventiva (Desmarás, 1943, p. 23). Es interesante señalar que Manuel Mejía Becerra, funcionario del Instituto de Previsión Social de Ecuador, al realizar un *racconto* de la sanción del seguro social en Ecuador y la creación del Instituto de Previsión Social en dicho país también remitió a la experiencia chilena, ya que desde allí se habían contratado los actuarios para elaborar los censos, la clasificación de trabajadores y el relevamiento de los riesgos laborales a cubrir (Mejía Becerra, 1950, p. 10). La experiencia temprana de Chile en materia de seguridad social generó saberes técnicos que fueron aprovechados en otras latitudes a la hora de diseñar e implementar políticas sociales, así como destacados y referenciados en la publicación.

En el *Boletín* se difundían los viajes realizados por técnicos o funcionarios de otros países, tal como el de J. N. Perrot, técnico del Consejo Interamericano de Seguridad de EE. UU. e integrante de la entidad que tenía a su

cargo el estudio y la coordinación sobre los problemas ligados a los accidentes de trabajo y a su prevención. Perrot organizó en Brasil una Asociación para la prevención de accidentes y realizó un intercambio en Cuba, Panamá, Venezuela, Puerto Rico (Arribo a nuestro país un técnico en previsión de accidentes, 1942, p. 61).

Asimismo, se daban a conocer los viajes de las delegaciones de técnicos de la Argentina a otros países. En 1943, Francisco Dovidio y Carlos Desmarás, ambos profesores de la Universidad Nacional de La Plata, concurren al país trasandino para estudiar el funcionamiento del sistema previsional y recorrieron la Caja de Seguro Obligatorio, sanatorios y policlínicos en Santiago y en Valparaíso. En su informe, publicado en el *Boletín*, sostenían que era indispensable fomentar en las universidades argentinas este tipo de intercambios para que se fortalecieran las miradas sobre la previsión social. Se veía con mucho entusiasmo la sanción del seguro obrero obligatorio en 1924 en Chile y destacaban que la sanción de la Ley de Medicina Preventiva en 1938 (Ley N.º 6.174) permitió recuperar a los enfermos de sífilis, de enfermedades cardiovasculares y de tuberculosis de manera gratuita. Al final del informe se reflexionaba sobre la necesidad de resolver el problema de la seguridad social en la Argentina y se convocaba a la solidaridad de las universidades, los organismos provinciales y la activa participación del Estado (Francisco Dovidio y Carlos Desmarás, 1943, p. 15-16).

Otro ejemplo lo constituye el viaje realizado por Oscar Meana y Moles en 1946 para estudiar la organización estadística en los Servicios de Previsión Social de Chile. Sus impresiones fueron publicadas en el *Boletín* pues se consideraba que el sistema previsional chileno constituía un modelo a seguir (Moles, 1946, p. 33-39 y 1947, p. 27). También se resaltaba que la sanción en 1938 en Chile de la Ley de Medicina Preventiva había intentado ampliar la protección entre la población en general y había impulsado la asistencia médica curativa y preventiva y las pensiones de invalidez y de vejez. Esta exaltación de los logros de las políticas implementadas en otros países –en este caso en el Estado trasandino– debe leerse a la luz de la necesidad de buscar insumos informativos, validación internacional y de legitimar el lugar de expertos desde el cual que se piensan y diseñan políticas sociales.

El chileno Exequiel Figueroa Araya publicó su artículo “La Medicina del Trabajo”, que había sido galardonado con el premio anual que otorgaba

la Caja de Seguro Obrero en Chile. Allí sintetizaba el rol de los médicos y de las visitadoras sociales en el ámbito fabril y explicaba el funcionamiento de la Sección Accidentes de Trabajo de la Caja Nacional creada en 1927. A partir de los fondos recaudados se había organizado en Santiago la atención médica por medio del Hospital Traumatológico, el cual fue inaugurado a fines de 1937 y estuvo bajo la dirección de Teodoro Gebauer Weisner. Este hospital, considerado de vanguardia y equipado con la más moderna tecnología de la época, se convirtió en una competencia para las compañías aseguradoras, y las organizaciones obreras impulsaban que los trabajadores denunciassen a los patrones que se inclinaban por compañías comerciales, y promovían que hicieran los aportes en la Sección Accidentes de Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros. Además su acción se extendía a las provincias por medio de “postas traumatológicas” que pretendían asegurar el tratamiento en cualquier punto del territorio (Figueroa Araya, 1944, p. 59).

Juan Atilio Bramuglia, por entonces abogado de la Unión Ferroviaria, publicó un artículo sobre legislación comparada y destacó la experiencia de Perú, donde se impulsaron medidas activas en las áreas de salud y de educación. En 1936 se creó la Caja Nacional de Seguro Social Obrero (Ley N.º 8.433) cuya concreción más destacada fue la inauguración en 1940 del Hospital Obrero de Lima, organizado por el médico Guillermo Almenara Irigoyen, Edgardo Rebagliati y Juan José Calle. Se pretendió una marcada profesionalización técnica y para tal fin se contrataron equipos médicos de Estados Unidos; también se introdujeron técnicas y procedimientos asistenciales y de administración que buscaban optimizar el tiempo y mejorar la asistencia en el territorio nacional de los trabajadores de la industria, del comercio y de la agricultura, los aprendices, los trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico. Los riesgos cubiertos serían los de enfermedad, la maternidad, invalidez, vejez, muerte y la rehabilitación. Se acordaron prestaciones de asistencia médica, hospitalaria, terapéutica, subsidios, pensiones y material ortopédico, y se lo financió con las cotizaciones de los asegurados, los patronos y el Estado (Bramuglia, 1943, p. 39).

Es destacable la similitud entre Perú y Chile en los años treinta en cuanto al intento de concretar sistemas más abarcadores de seguridad social. Es muy probable que los importantes encuentros auspiciados por la OIT influyeran significativamente en sendos países para rectificar marcos legales que ya se

encontraban enunciados, para, de esta forma, reforzar y difundir modelos existentes. Cabe recordar que en 1936 se realizó en Chile la Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos; en 1941, la Conferencia Interamericana de Previsión Social en Lima; y en 1942, la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, que tuvo como objetivo fundamental intensificar la cooperación de los países de América en el campo de la seguridad social para preservar y mejorar la salud y la capacidad productiva de los trabajadores y sus familias. En particular, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile (1942) consideró la aplicación de seguros sociales a los trabajadores agrícolas, a los independientes y al personal doméstico; la eficacia económica de las prestaciones médicas y farmacéuticas en el seguro de enfermedad; reflexionó sobre un programa de invalidez; planteó la necesidad de instaurar el seguro social y las relaciones con la sanidad pública y la asistencia social así como la de crear un sistema uniforme de bioestadística. Como sostiene Patricia Flier, estas conferencias marcaron tendencias en la política laboral y social de la época: la creciente intervención del Estado en la regulación de diversas esferas de la vida social; la aceptación progresiva por parte de los empresarios de la necesidad de tal intervención; la integración creciente de los sindicatos en las estructuras del Estado; el descrédito de las políticas liberales; el auge del pleno empleo; la gradual universalización de la seguridad social y la preocupación por el mejoramiento psicofísico del trabajador, debido a su situación económica, la insalubridad, el exceso del trabajo y la fatiga (Flier, 2006, p. 197-226; Gaggero y Garro, 2004, p. 175-192).

A partir de la segunda y tercera década del siglo XX, las resoluciones de los convenios fueron ratificadas por las dinámicas de las políticas locales de los Estados miembros de América Latina. La publicación se hizo eco del accionar de la OIT a mediados de 1944, cuando se reanudaron las reuniones de los organismos internacionales; difundía las noticias sobre los encuentros y sus acuerdos centrales, e insistía en que los acuerdos de la OIT eran tomados por las legislaciones nacionales “a la manera como la Constitución de un Estado lo hace con relación a las leyes que en los mismos se dictan” (La organización internacional del trabajo y los problemas de post-guerra, 1944, p. 33-34). La OIT jugó un papel destacado en la difusión de la agenda reformista y en el desarrollo del derecho laboral en los países del continente.

Asimismo, su accionar reconoció los hábitos y la diversidad cultural, ideológica y religiosa que le otorgaban una fisonomía diferente a la región (Herrera González, 2013, p. 230).

En 1945, Armando David Machera esbozó una referencia a los temas planteados en la Declaración de Filadelfia aprobada en la Reunión N.º 26 de la OIT en 1944. Los principios allí estipulados reafirmaron que el trabajo no era una mercancía; que la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso y deberían ser constantes; que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; que la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores colaboren en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común (Machera, 1945, p. 3-8).

También se informó en la publicación sobre los aspectos que se debatirían en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia (1944), en San Francisco (1948) y en Ginebra (1950). Se difundieron y se calificaron positivamente los resultados de la cooperación interamericana en los problemas de salubridad pública, como el acuerdo firmado en 1942 entre Bolivia y Estados Unidos. Como resultado de ese acuerdo, Estados Unidos financió un programa de construcción hospitalaria (hospitales de Guayamerín y Riberalta), la creación de dispensarios fijos y móviles, la construcción del edificio donde funcionó el Ministerio de Higiene y Salubridad en la ciudad de La Paz, equipamiento tecnológico, capacitación de médicos, enfermeras y visitantes sociales, acciones contra el paludismo, obras de ingeniería sanitaria e instalación de servicios de educación higiénica (Noticiero, 1947, p. 41-47). Asimismo, se dieron a conocer noticias de personalidades de la OIT, como el homenaje que se le hizo a Osvaldo Stein, subdirector de la organización, a causa de su fallecimiento el 29 de diciembre de 1943. Dentro de su accionar se destacaba su saber técnico, sus logros vinculados al seguro social y sus estudios sobre el bienestar económico de los trabajadores (Desmarás, 1943, p. 72). Albert Thomas, creador de la OIT, también tuvo un lugar en la publicación. Juan Sívorí (1947, p. 23-26), director de Bioestadística y Geografía, médico social y director de Estadística y Geografía policial de la provincia

de Buenos Aires durante el peronismo, destacó su personalidad a partir de su propio recuerdo de las redes que había entablado con Thomas. Este homenaje a uno de los referentes de la OIT, que apelaba a los vínculos entablados por un funcionario argentino con el referente del organismo internacional de políticas laborales, le servía para legitimar su lugar como técnico experto en la administración pública.

El *Boletín* otorgó una amplia cobertura a la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social realizada en Buenos Aires entre el 12 al 27 de marzo de 1951. Como señalamos, la Primera Conferencia se había realizado en Chile en 1942. La Tercera Conferencia fue presidida por Eva Perón y contó con las participaciones de Pierre Laroque, director general de Seguridad del Trabajo francés y uno de los fundadores de la seguridad social de aquel país, y de Leo Wildman, presidente de la Asociación Internacional de Seguridad Social, enmarcada en la OIT. Entre las discusiones centrales estuvieron el planteo del estado de la seguridad social en las Américas; el debate sobre los medios de percepción de pagos de la cotizaciones; los métodos de control y sistemas de inspección y el logro de la coordinación de los seguros de enfermedad e invalidez (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1951: 8). Como consecuencia de las discusiones allí entabladas se creó, con sede en la dirección del *Boletín*, el Seminario Argentino de Seguridad Social, cuyo objetivo fue capacitar a profesionales –se refería a economistas y sociólogos– para difundir, perfeccionar y promover el estudio de la seguridad social, organizar laboratorios de investigación, crear un Fichero Bibliográfico de seguridad social con información actualizada sobre doctrina, legislación, sistemas de aplicación contable-administrativo. Buscaba ser un vínculo entre cátedras universitarias y expertos nacionales e internacionales y estuvo bajo la dirección de Sívori y Moles (Seminario Argentino de Seguridad Social. Su fundación, 1951, p. 24 y 25).

En este sentido, las redes internacionales que se establecieron a partir de los canjes de revistas y libros de la especialidad, los viajes de referentes locales al exterior, la publicación de experiencias extranjeras, la difusión de artículos de especialistas extranjeros, la divulgación de noticias de los organismos internacionales de trabajo y de salud y el intercambio de experiencias contribuyeron a conformar un dinámico campo de referentes especializados

en cuestiones sociales que, a partir de sus intervenciones, fueron brindando un mayor consenso a la creación de políticas sociales con sustrato regional y a la intervención de organismos supranacionales. Junto con Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, consideramos que la producción y la circulación –nacional e internacional– de saberes y de personas actúan algunas veces como productores-exportadores, otras como receptores-importadores de saber y siempre como generadores-reproductores de los discursos originados en esos saberes (Morresi y Vommaro, 2012, p. 15).

Esta red transnacional, si bien tiene sus antecedentes más institucionalizados a partir de la creación de la OIT en la década del veinte, mantuvo un dinámico crecimiento luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Los temas tratados en el *Boletín* fueron un indicador de los tópicos revisados en materia de intervención social del Estado y de aquellos actores, como Moles, que tuvieron un papel destacado en las décadas siguientes.

## Mirar la política local

La publicación no tuvo relación directa con el Estado ni con partidos políticos ya que se autorreferenciaba como “prescindente de vinculaciones partidista” y en algunas notas se insistía en que era muy importante para toda reforma social “prescindir de toda filiación político-social militante y unilateral” (En la Universidad Nacional de La Plata se ha creado la Comisión de Seguridad Social, 1943, p. 3). Asimismo, se planteaba “no abusar del término “justicia” que se supone quitar lo que es de uno para darlo a otro, porque su recto sentimiento es de dar a cada uno lo suyo, es decir, lo que cada uno ha apropiado con esfuerzo y visión del porvenir”. Se reforzaba la idea de poner “coto al desborde de estatismo que desde hace años viene desnaturalizando la esencia misma de lo nacional” (Límites infranqueables, 1943, p.7).

Esa pretendida desvinculación era habitual en aquellos discursos que se proclamaban técnicos y por lo tanto alejados de los intereses supuestamente impuros de la política. La figura más mencionada, con mayor protagonismo, fue la de Juan Domingo Perón cuando asumió la Secretaría de Trabajo y Previsión por el Decreto-Ley 15.074 del 23 de noviembre de 1943; cuestión destacable dada la retórica que se planteaba desde los primeros números, ligada a la necesidad de centralizar e implementar la legislación laboral auspiciada “desde arriba”. Una de las estrategias que adoptó la publicación para evitar

tomar partido sobre el impacto del peronismo en el derrotero de la política fue publicar los decretos de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STyP) y luego del Ministerio de Trabajo y Previsión que se consideraban en línea con los ejes del *Boletín*. Algunos de ellos fueron los que daban pasos importantes para apuntalar la seguridad social; los de creación de los Tribunales del Trabajo; la concesión de licencias laborales y vacaciones pagas y la Declaración de los Derechos del Trabajador.

En el número XV de 1945 se publicó un editorial sobre la función que debería tener la STyP: “puede ser un poderoso instrumento de pacificación social, que puede realizarse mediante una sostenida y elevada política de conciliación y acercamiento entre empleadores y empleados, que procure la armonización de intereses aparentemente divergentes pero en la realidad indisolublemente unidos por las leyes fatales de la economía” (Función de la Secretaría de Trabajo y Previsión, 1945, p. 17-18). Tal cual se venía sosteniendo desde sus inicios, la conciliación y el arbitraje se ponderaban como las estrategias para gestionar las relaciones laborales y era ese sentido el que se destacaba de la acción política.

A pesar de que no hubo una clara ni sostenida referencia al contexto político de la época, existieron ciertos guiños que posicionaban al *Boletín* dentro de las ideas e intereses que se enunciaban desde la creación de la STyP. Así pues, la aprobación del decreto-ley de Medicina Preventiva y Curativa N.º 30.656 el 15 de noviembre de 1944 y la creación del Instituto de Medicina Preventiva y Curativa fueron medidas celebradas por el *Boletín* ya que se consideró que respondían a una “prédica, que a través de la pluma de nuestros colaboradores hemos venido haciendo desde estas páginas”. En este sentido, la revista se distanciaba de la mirada rupturista que la STyP pretendía dar a su gestión. Como sostiene María Paula Luciani (2014, p. 328), el peronismo hizo aparecer la creación de la agencia laboral como un absoluto y decisivo quiebre en la historia de las políticas sociales y se aspiraba a imprimir la idea de que de las realizaciones impulsadas nacía la doctrina. De manera contraria a la retórica del gobierno, el *Boletín* buscó rescatar su tradición y su accionar en el impulso de ideas y proyectos de legislación social y remarcar el influjo de los acuerdos de la OIT, el Informe Beveridge y la gestión de sus técnicos. Como señalan Morresi y Vommaro (2012, p. 14), se pretendía dar prioridad al discurso técnico y lograr una intervención sobre lo social que tendería a unir varios espacios so-

ciales, de modo de construir consensos durables sobre la necesidad y la justeza de ese discurso y de los dispositivos e instituciones asociados a él.

En el volumen de fines de 1944 no solamente se publicó el decreto de la creación sino que se reforzó la idea de encontrar una ligazón unificadora con las soluciones en materia de política social de otras latitudes. Una vez más, la remisión al contexto internacional permitía evitar un claro posicionamiento político y no adentrarse en las particularidades del proceso de implementación.

Cabe señalar que el decreto-ley de Medicina Preventiva y Curativa respondió al interés –planteado en la segunda posguerra– de lograr un sistema de seguridad social universal con prestaciones mínimas y uniformes para los riesgos de enfermedad, maternidad, enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, desocupación, invalidez, vejez y muerte. En función de este objetivo se creó en octubre de 1944 el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), primer paso hacia la constitución del proyecto del seguro social con el que se aspiraba a cubrir con recursos estatales los riesgos del individuo y de la familia por medio de un organismo centralizador, coordinador y asesor de las actividades sociales del Estado. Con el INPS, organismo estatal encargado de administrar los fondos, se pretendía ejercer un control preventivo sobre ciertos padecimientos que repercutían en la capacidad física y técnica del trabajador; además de focalizar en la detección de enfermedades que podrían causar severos problemas clínicos a futuro y limitar la capacidad para trabajar (Instituto de Medicina Preventiva y Curativa, 1944, p. 55).

A partir de 1947, la publicación perdió periodicidad y mantuvo referencias cada vez más aisladas e impersonales sobre los fenómenos de la política local. Sostuvo la estrategia de reproducir noticias de otros países de América Latina, publicar los acuerdos de la OIT y los referidos a la salud pública. El contexto regional e internacional fue la estrategia utilizada para evitar tomar partido sobre los sucesos locales y asimismo buscar legitimaciones externas que no se explicaran por el derrotero político nacional.

## A modo de cierre

En otros trabajos hemos señalado que para el estudio de la historia de las políticas sociales son de utilidad tanto el abordaje de los conflictos sociales y las demandas realizadas por diversos actores sociales como también la relación entre las demandas del Estado y los conocimientos ofrecidos desde

los ámbitos profesionales. Este abanico de demandas y propuestas posibilita analizar a la política social como el resultado o la síntesis de los intereses de distintos actores que procuran brindar respuestas sobre cuestiones consideradas prioritarias en un momento determinado (Ramacciotti, 2009; Biernat y Ramacciotti, 2012; Biernat y Ramacciotti, 2013). En este texto intentamos recorrer otra dimensión de las políticas sociales: el análisis del peso de las ideas internacionales en el ámbito local y cómo la utilización de dicho utillaje de ideas y de redes sociales con anclaje regional sirvió como una estrategia para intentar no tomar partido respecto del peronismo, movimiento político que puso en escena como nunca antes la concreción de los derechos sociales.

Así pues, se rastrearon las ideas internacionales que circularon y repercutieron sobre la conceptualización de la seguridad social en Argentina en los años cuarenta del siglo XX a partir del análisis de una publicación vinculada a los saberes técnicos y estatales y que también estuvo relacionada con los sectores industriales ligados al proceso de crecimiento por sustitución de importaciones. Los 22 números del *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo* nos permitieron estudiar cómo el pensar las políticas sociales en los años cuarenta remitió a un proceso regional intenso signado por el peso de la OIT. Las políticas sociales fueron legitimadas, por un lado, por un proceso regional en el cual se intentó buscar ideas, experiencias y relaciones; y por otro lado, se procuró homologar ciertas condiciones sociales en todo el territorio nacional apelando a los puentes de comunicación gestados con los referentes de las agencias laborales del interior del país. Estas relaciones técnicas y políticas tuvieron un espacio de difusión en los medios de comunicación, y en este sentido nos interesó esta publicación, en la medida que, por medio de un trabajo de intervención en los medios, les permitió a los saberes técnicos y políticos ganar notoriedad pública y al mismo tiempo “educar” a la sociedad en la identificación de los problemas y en la búsqueda de soluciones (Morresi y Vommaro, 2012, p. 17).

Este trabajo pretendió asir la dimensión transnacional en la construcción de las políticas sociales, entendida como la posibilidad de pensar las conexiones, las redes, los movimientos, así como los flujos de personas, prácticas y bienes (Silva, 2015, p. 102). Buscamos no desatender las implicancias políticas que poseía la circulación, ya que apelar a los modelos extranjeros para fundamentar e impulsar transformaciones nacionales otorgó legitimidad a los marcos legales e institucionales ligados a la seguridad social y también sirvió

para invisibilizar los procesos políticos locales y el variado abanico de intereses y demandas sociales que se venían formulando desde décadas anteriores.

## Bibliografía y Fuentes

### **Artículos citados del Boletín Informativo de Leyes de Trabajo**

- Al comenzar el tercer año. (1944). *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 3(13), 1.
- Arribo a nuestro país un técnico en previsión de accidentes. (1942). *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 1(2), 61.
- En la Universidad Nacional de La Plata se ha creado la Comisión de Seguridad Social. (1943). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 2(6), 47-48.
- Instituto de Medicina Preventiva y Curativa (1944). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 3(13), 55.
- La industria argentina debe adaptarse a las condiciones del momento actual. (1942). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 1(2), 29.
- La organización internacional del trabajo y los problemas de post-guerra (1944). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 2(11), 33-34.
- Las efemérides patrias en los ámbitos del Trabajo. (1942). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 1(12), 5.
- Límites infranqueables (1943). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*. II (VIII), 17.
- Lo que urge en materia de legislación de trabajo. (1942). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 1(2), 5.
- Noticiario. (1948). *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 7(24-25), 41- 47.
- Nuestros Propósitos. (1942). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 1(1),12.
- Nuevas orientaciones y finalidades. (1950). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 9(26-27), 7-8.
- Seminario Argentino de Seguridad Social. Su fundación. (1951). *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 3(1-3), 24 y 25.

### **Bibliografía**

- Beigel, F. (2003). Las revistas culturales como documentos de la historia latinoamericana. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 20, 105-115.

- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Comp.). (2012). *Políticas sociales: entre demandas y resistencias*. Buenos Aires: Biblos.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (Comp.). (2013). *Crecer y Multiplicarse. La política sanitaria materno infantil. Argentina, 1900-1960*. Buenos Aires: Biblos.
- Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2011). Las derechas argentinas en el siglo XX: ensayo sobre su vínculo con la democracia. *Iberoamérica Global*, 4(2), 17-48. Recuperado de: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_idh/wp-content/uploads/2012/09/iberoamerica-global.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2012/09/iberoamerica-global.pdf)
- Bramuglia, J. (1943). Acción Internacional y Legislación Comparada. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 2(8), 31-39.
- Caravaca, J. y Espeche, X. (2016). América Latina como problema y como solución: Robert Triffin, Daniel Cosío Villegas y Raúl Prebisch antes del Manifiesto Latinoamericano 1944-1946. *Desarrollo Económico* 55(217), 411-433.
- Caruso, L. (2014). La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 35(138), 11-43.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (1951). *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 3, 1-38.
- Cueto, M. (2004). *El valor de la salud. Historia de la Organización Panamericana de la Salud*. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- Desmarás, C. (1943). Dr. Osvaldo Stein. Subdirector de lo Oficina Internacional del Trabajo. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 2(9), 72.
- Dovidio, F. y Desmarás, C. (1943). Chile y el seguro social. *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 2(8), 15-16.
- Dvoskin, N. (2015). *La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957-1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma*. Tesis de doctorado Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Figuroa Araya, E (1944). La Medicina del Trabajo. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 2(9), 59.
- Fiorucci, F. (2011). *Intelectuales y peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Biblos.
- Flier, P. (2006). Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia de Seguridad Social. En D. Lvovich y J. Suriano (Comps.). *Las*

- políticas sociales en perspectiva histórica, Argentina, 1870-1952*, (pp. 197-226). Buenos Aires: Prometeo.
- Función de la Secretaría y Previsión. (1945). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 4(15), 17-18.
- Gaggero, H. y Garro, A. (2004). La política de seguridad social peronista. En P. Berrotarán, A. Jáuregui, y M. Rougier, (Eds.), *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Estado y política pública durante el peronismo, 1946-1955*, (pp.175-192). Buenos Aires: Imago Mundi.
- González Leandri, R. (2013). Internacionalidad, higiene y cuestión social en Buenos Aires (1850-1910). Tres momentos. *Revista de Indias*, 73(257), 23-54.
- Graciano, O. (2008). *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales en la izquierda en la Argentina, 1918-1955*. Bernal: Universidad de Quilmes.
- Herrera González, P. (2013). La primera conferencia regional del trabajo en América: Su influencia en el movimiento obrero, 1936. En F. Herrera León, y P. Herrera González, (Coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*. México: Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Lobato, M. (2009). *La prensa obrera*. Buenos Aires: Edhasa.
- Lobato, M. y Suriano J. (2014). Trabajo, cuestión social e intervención social. En M. Lobato y J. Suriano (Comps.). *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, (pp.9-56). Buenos Aires: Edhasa.
- Luciani, M. (2014). José María Freire, de secretario a ministro: un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión. En M. Lobato, y J. Suriano (Comps.). *La Sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*, (pp.328). Buenos Aires: Edhasa.
- Machera, A. (1945). La declaración de Filadelfia. *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 4(15), 3-8.
- Martínez, A. (2008). La prehistoria del peronismo en Santiago del Estero. Laborismo, radicalismo y política criolla en las elecciones de 1946. *Quinto Sol*, 12, 73-92. Recuperado en [2http://www.scielo.org.ar/pdf/quisol/n12/n12a04.pdf](http://www.scielo.org.ar/pdf/quisol/n12/n12a04.pdf).

- Mejía Becerra, M. (1950). Como fue concebido el seguro social en la República del Ecuador. *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 9(26- 27), 9-16.
- Moles, R. (1946). Estadística social. *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 5(19-20), 33-39.
- Moles, R. (1947). Estadística social (Continuación). *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*, 6(21-22), 27.
- Morresi, S. y Vommaro, G., (Comps.) (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olmos Castro, A. (1942a). Incumplimiento de leyes obreras. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 1(5), 63-65.
- Olmos Castro, A. (1942b). El derecho del trabajo. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 1(5), 9-14.
- Olmos Castro, A. (1943). La legislación social agrícola durante el imperio incaico y la colonia en algunos países de América. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 2(9), 45-48.
- Ortiz Bergia, M (2015). El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 59-84. Recuperado de <http://estudiossocialesdeleestado.org/index.php/ese/article/view/24>
- Plotkin, M. y Zimmerman, E. (2012). Introducción de Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX. En M. Plotkin, y E. Zimmerman, (Eds.). *Los Saberes de Estado*, (pp. 9-28). Buenos Aires: Edhasa.
- Ramacciotti, K. (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Rapalo, M. (2012). *Patrones y obreros. La ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosales Puente, E. (1943). Tribunales y normas procesales del trabajo en la República de Perú. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 2(9), 61-67.
- Salvatore, R. (comp.). (2007). *Los lugares del saber. Contextos locales y redes transnacionales en la formación del conocimiento moderno*. Rosario: Beatriz Viterbo Editora.
- Siebel Jensen, W. (1943). El Régimen de beneficios de la Caja de Previsión de Empleados Particulares de Chile. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 2(8), 13-17.

- Silva, J. (2015). Reformas carcelarias en Argentina y Chile de entreguerras. Ideas, políticas públicas y cambios institucionales. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 87-114. Recuperado de: file:///C:/Users/Karina/Downloads/19-64-1-PB.pdf
- Sivori, J. (1947), La notable personalidad de Albert Thomas. *Boletín Informativo de Leyes de Trabajo*, 6(21-22), 23-26.
- Stagnaro, A. (2016). La ley de Accidentes del Trabajo y los debates promovidos para la creación del fuero laboral (Argentina, 1904-1946). *Estudios Sociales*, 50, 111-144.
- Yáñez Andrade, J. (2000). Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 22, Valparaíso.
- Yáñez Andrade, J. (2013). La OIT y la red sudamericana de corresponsales. El caso de Moisés Poblete, 1922-1946. En F. Herrera León y P. Herrera González (Coords.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, (pp. 23-54). México: Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.



# Educación en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970

*Gabriela Scodeller*

El mundo de hoy es un mundo de participación, y el de mañana ha de serlo todavía más.

Las tareas del movimiento sindical y los medios que emplea han evolucionado notablemente; las reclamaciones de los trabajadores ya se apoyan con algo más que la elocuencia o la violencia. El fin que se persigue es la plena participación en la labor de desarrollo nacional... Y al margen de esa participación, el movimiento obrero se siente capaz de orientar su propio destino. No se improvisan dirigentes... los sindicatos deben formar sus propios expertos...

*Organización Internacional del Trabajo (1965, p. 214)*

Sin señalar delimitaciones temporales ni geográficas, podemos decir que la pregunta por la educación obrera reviste amplia relevancia, por cuanto nos indica qué tipo de dirigente, de organización gremial y de trabajador se pretende torner con cada ejercicio educativo. Las respuestas, claro está, variarán según distintos momentos históricos, grupos que la impulsen, tradiciones e influencias político-ideológicas. Ahora bien, en el contexto de la Guerra Fría en que ubicamos nuestro análisis, la temática presenta una importancia aún mayor, dada la creciente atención que entonces se le dedicó a la cuestión.

En efecto, la educación obrera constituyó un ámbito estratégico, que ocupó de manera permanente a las distintas instituciones internacionales vinculadas al mundo del trabajo –cada una de las cuales imprimió su propia impronta política al asunto. Ello se torna evidente cuando se observa el financiamiento que fue destinado a la organización de cursos o encuentros de diverso tipo, a viajes de perfeccionamiento y misiones de asistencia técnica, a la edición

de publicaciones (que iban desde folletos hasta manuales específicos), como también a la creación de distintos institutos especializados. Más aún, hasta entonces relegado en la segunda posguerra en comparación con territorios como Asia y África, con posterioridad a la Revolución Cubana el espacio latinoamericano comenzó a ocupar un lugar cada vez más destacado en las agendas de las organizaciones tanto sindicales como intergubernamentales.

La OIT no fue ajena a esta dinámica. Atravesada por los dilemas planteados por los procesos de descolonización y las experiencias revolucionarias en el hoy Sur Global –entonces llamado Tercer Mundo–, la organización tripartita desplegó una serie de estrategias educativas destinadas a la promoción de determinados modelos de trabajo y de trabajador así como de organización sindical, orientados fundamentalmente al rol que ambos, individual y colectivamente, debían ocupar en la “sociedad moderna”. Puesto que esta Organización distaba de ser un ámbito homogéneo, cabe preguntarse cuáles eran las concepciones que difundía, sobre todo en un contexto en que los propios estándares que fijaba se encontraban reñidos con los intereses del “desarrollo” que debía ponerse en marcha en aquellas regiones. Una vía para comenzar a responder este interrogante es observar qué contenidos divulgaron, tanto a través de los materiales que diseñaron como en los distintos encuentros de formación y discusión que organizaban; los esfuerzos de reflexión y diseño metodológico esbozados para transmitir dichas concepciones; el modo en que su(s) mirada(s) finalmente eran reapropiadas por las distintas corrientes sindicales, centros vinculados a la educación obrera, etc.

Efectivamente, la heterogeneidad en la composición del organismo en términos de intereses de clase, político-ideológicos, regionales, etc., plantea una dificultad a la hora de abordar el estudio de sus políticas educativas. Por un lado nos obliga a estar alertas frente a matices o signos disruptivos que pudieran surgir en los márgenes de los lineamientos oficiales o hegemónicos, pero que no necesariamente aparecen como antagónicos sino que pueden deslizarse en o a través de las prácticas o reapropiaciones de grupos o personas del propio organismo. Pero también es cierto que la OIT contaba con cuadros técnicos y políticos en materia educativa, lo que le permitía actuar como un influyente centro de elaboración y difusión de saberes pedagógicos –del mismo modo en que lo hacía a la hora de brindar recomendaciones en cuestiones legislativas o colaborar en la planificación de políticas laborales–, con un

sentido de organicidad en cuanto a la estructura de la cual estas propuestas emanaban. En gran medida, su amplio radio de influencia tuvo que ver con (pare)ser una institución de “expertos” en estas cuestiones, portadores de un saber “científico” y por lo tanto “neutral”, aunque luego el sentido otorgado al instrumental pedagógico que puso en circulación dependiera de las diversas y cambiantes coyunturas y correlaciones de fuerzas, sujetos (individuales y colectivos) receptores y sus reapropiaciones.

En lo que respecta específicamente a sus tareas de formación, la organización tripartita atendió a dos grandes áreas: una más directamente relacionada con la capacitación laboral, la otra con una educación de corte sindical. Sin postular una división tajante entre ambas, en términos prácticos distintos organismos o ramas de la OIT asumieron un rol protagónico en el desarrollo de las mismas. Aunque abordadas de modo separado, eran parte de una misma concepción político-pedagógica, y nos permiten distintas puertas de entrada para analizar cómo se pensó en su seno el tema de la educación para los trabajadores.

Al analizarlas, en ambos casos advertimos una marcada preocupación por parte de los expertos de la Organización por desarrollar y difundir ciertas formas de construcción y transmisión de conocimientos. A lo largo del artículo nos detendremos en este aspecto por cuanto, entendemos, fue la manera que encontraron no solo para lograr una mayor propagación de sus políticas educativas en un mundo plagado de confrontaciones ideológicas, sino también para afrontar dilemas internos. De igual modo, en términos de contenidos el eje al cual fueron dirigidos sus esfuerzos educativos fue una preocupación propia de la época y a la vez compartida por los distintos actores en conflicto: el desarrollo. Para esta OIT, las energías debían destinarse a lograr sociedades modernas, ordenadas y previsibles, y los sindicatos –como actores cuya fortaleza crecía en el orden emanado de la segunda posguerra– debían ser involucrados en dicha empresa. El epígrafe que abre este texto expresa claramente la orientación política que la educación obrera venía a cumplir en este esquema.

A lo largo de estas páginas realizamos una primera aproximación a este complejo entramado con la observación de su dinámica en América Latina durante las décadas del cincuenta al setenta. Presentaremos un relato de orden más bien descriptivo, sobre la base de la lectura de un conjunto de materiales correspondientes al organismo en cuestión, a partir de los cuales intentaremos

dilucidar, en primer lugar, lo que fue la concepción político-pedagógica que nutrió a la OIT, prestando especial atención a algunos encuentros en que ello fue discutido. Luego expondremos, por un lado, las actividades realizadas dentro de la línea de formación sindical, y por otro, aquellas comprendidas en la de capacitación laboral. A lo largo de los distintos apartados introduciremos el tema de la circulación y relectura(s) desde América Latina del andamiaje pedagógico propuesto por la OIT; mientras que al final del texto miraremos estas dinámicas a partir de una temática de suma relevancia para la Organización: las negociaciones colectivas (Convenio N.º 98).

## La OIT y su concepción político-pedagógica

Más allá de una preocupación general por la temática desde sus inicios,<sup>1</sup> es a partir de 1956 que la OIT se planteó llevar adelante un Programa de Educación Obrera “sobre una base sistemática y experimental”,<sup>2</sup> (ILO, 1957, ítem 3, p. 1) resultado de las propias demandas de las organizaciones de trabajadores que la integraban. Esta acción se puso en marcha con una resolución emanada de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en 1950, por la cual se solicitaba a la organización tripartita que “tome las medidas apropiadas para fomentar la educación de los trabajadores con el fin de permitirles que participen en una forma más eficaz en los diferentes movimientos obreros y que puedan desempeñar debidamente sus funciones sindicales y afines” (OIT, 1950, p. 11).<sup>3</sup> En esta dirección es importante mencionar una serie de eventos en los cuales se diseñaron y discutieron los lineamientos que marcarían las décadas que estamos explorando; por un lado el *Encuentro de Expertos en Educación Obrera* realizado en Ginebra en 1957, y más próximo al contexto latinoamericano, el *Seminario sobre Educación Obrera en América Latina y el Caribe* desarrollado tres años más tarde en México.

---

<sup>1</sup> Véanse los trabajos referidos a las décadas del veinte y del treinta en esta compilación.

<sup>2</sup> International Labour Office, *Meeting of Experts on Workers' Education. Geneva, 9-14 December 1957. Item 3 on the agenda: Review of the past activities of the ILO in the field of workers' education and recommendations for future action*, M.E.W.E./D.3, p. 1 (mi traducción). Recuperado del International Institute of Social History (IISH), Archivo ILO, Carpeta 74.

<sup>3</sup> Resolución referente a la extensión de la enseñanza obligatoria y a la disposición de facilidades para la educación de los adultos presentada por el señor Tessier, consejero técnico de los trabajadores de Francia.

Al inaugurar las sesiones en la ciudad suiza,<sup>4</sup> el director general de la Oficina Internacional del Trabajo, Jef Rens, postuló el interés de la OIT por fomentar un concepto humanista de educación que diera a los trabajadores y a sus organizaciones el conocimiento necesario para desempeñar su rol en la comunidad (ILO, 1957, p.1). La relatoría del evento deja entrever distintas miradas sobre qué era y hacia dónde debía apuntar la misma, pero también sirvió para delimitar las diferencias (y elementos comunes) entre esta y la educación de adultos, la cultural o general, la alfabetización y educación primaria o fundamental, la capacitación técnica vocacional y profesional. Sin desconocer la importancia de todas ellas, pero también sus propias limitaciones en términos de recursos materiales y humanos, se definió a la educación obrera como “el entrenamiento del trabajador para las responsabilidades sociales y para el mejoramiento de las condiciones bajo las cuales vive” (1957, p. 18), y se asumió que la principal contribución de la OIT al campo debía ser “brindar información e instrucción en las materias sociales y económicas dentro de su esfera de competencia” (1957, ítem 1, p. 8-9). El diagnóstico compartido desde el cual se partía era que

La extensión de la industrialización, el ensanchamiento del rol y las responsabilidades de los trabajadores, el crecimiento de sus sindicatos, el impacto del cambio tecnológico y otros desarrollos sociales y económicos, han creado necesidades reales de conocimiento y ello ha generado una urgente y especial valoración por programas educativos diseñados para ayudar a los trabajadores a desarrollar sus capacidades y desempeñar sus responsabilidades económicas y sociales, para convertirse en miembros esclarecidos de sus sindicatos, mejores ciudadanos y miembros conscientes de la comunidad mundial (1957, p. 15).

En dicha perspectiva se tomaron los lineamientos esbozados por la Oficina de la OIT en cuanto a que

los programas de educación obrera debían incluir toda actividad educativa que ofrezca a los trabajadores los instrumentos que los ayuden a desarrollar plenamente sus capacidades, a cumplir más adecuadamente

---

<sup>4</sup> Entre los 18 expertos convocados a este encuentro solo había asistido un latinoamericano, Bernardo Cobos, responsable del área en la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

sus funciones sindicales y afines, y para participar más eficazmente en la vida económica y social de la sociedad moderna (1957, ítem 1, p. 8-9).

En esta reunión se propusieron también una serie de recomendaciones sobre contenido, métodos y técnicas, las que veremos ponerse en práctica posteriormente. Las discusiones no fueron tanto a lo específico de qué impartir, sino de cómo hacerlo. Inclusive cuando se enuncia que se tratarían temas de “contenido”, en realidad lo que se ofrece son lineamientos generales, que se ubican más en el orden de la forma que del fondo. Así, en el documento base preparado por la Oficina de la OIT y presentado a los participantes para su discusión, se sostuvo, por ejemplo, que el contenido de los programas debía ajustarse a las necesidades y contexto de los trabajadores y sus organizaciones –y por tanto, ser flexibles–; la importancia de que estos participen en la planificación de su educación; y la necesidad de que dichos programas se relacionen con las realidades y situaciones más cercanas a los trabajadores, aunque estableciendo a su vez un vínculo con problemáticas más generales.

Para la elaboración de este documento se había realizado un estudio de “cientos” de programas de educación obrera, de cuyo resultado se desprendía que las materias más comunes incluidas en el campo de la educación social y económica eran asignaturas como: Propósito, historia y estructura del sindicalismo y del movimiento obrero; Negociación colectiva y otros aspectos de las relaciones industriales; Legislación social; Condiciones de trabajo y empleo; Economía laboral (salarios, precios, productividad, etc.); junto al abordaje de aquellas instituciones de orden nacional e internacional que resultaban de interés para los trabajadores (1957, p. 31). Son numerosas las experiencias educativas citadas en el informe, señaladas tanto con el fin de mostrar su reciente crecimiento cuantitativo en todo el mundo, como para dejar en claro la existencia de cierta comunidad de metas y objetivos en la diversidad.<sup>5</sup>

Parte importante del Encuentro se dedicó a poner en común y debatir la cuestión de los métodos, técnicas y herramientas de la educación obrera. Los tres estaban claramente diferenciados y a su vez imbricados. Los métodos aludían al modo de combinar el uso de técnicas y herramientas; las primeras eran los procedimientos de comunicación adoptados (lecturas, debates, cursos

---

<sup>5</sup> Respecto de América Latina, solo se mencionaba el trabajo educativo de la CTM y una reciente Escuela Sindical del Perú.

por correspondencia, círculos de estudio, etc.) y las segundas, los diversos dispositivos educativos (material escrito o audiovisual en sus múltiples variantes, visitas y exposiciones, dramatizaciones y juegos, etc.).<sup>6</sup> Se remarcó no solo su diversidad sino las ventajas y desventajas de cada uno (sobre todo en función de los distintos contextos o el nivel de los trabajadores), y la importancia de diversificar su uso.

Vale la pena destacar un señalamiento temprano que hicieron los expertos allí presentes –y en el que muchas veces se incurrió–, en cuanto a que los mismos deberían ser siempre considerados como “un medio y no como un fin en sí mismo [...] Deben estimular y facilitar el esfuerzo personal esencial al proceso de aprendizaje pero no reemplazarlo por medios mecánicos” (1957, Report, p. 7). Sin embargo, en paralelo encontramos una fuerte mirada tecnocrata de la cuestión. Atentos a su carácter universal, a la vez que reconocían las diferencias ideológicas existentes entre muchas de las organizaciones sindicales asociadas –lo que llevaba incluso a opiniones divergentes sobre el propio significado y objetivos de la educación obrera–, los presentes consideraron estar en condiciones de entablar un diálogo entre las distintas experiencias en marcha, justamente a partir de la temática de los métodos y técnicas educativos. Así, entendían que la OIT debería encargarse de la recolección y diseminación de información sobre estas “cuestiones de naturaleza técnica” (1957, p. 10).<sup>7</sup> Nutría esta postura, además, el hecho de que si bien resultaba complejo fijar un orden de importancia temático por las muy distintas prioridades que tenían los trabajadores según los países,<sup>8</sup> la necesidad de mejorar el empleo de los métodos y técnicas educativas existía en todas partes.

En efecto, a partir de aquí y a lo largo de los años la reflexión sobre este

---

<sup>6</sup> En el *Item 2 on the Agenda: Methods and Techniques of Workers' Education*, M.E.W.E./D.2 de (ILO, 1957). En el Manual *La Educación Obrera y sus técnicas*, agregan que por ‘técnicas’ se refieren al aspecto humano y social de la educación obrera, a los métodos de comunicación e interacción empleados para estudiar y aprender; mientras que las herramientas son los diversos medios materiales que pueden facilitar el proceso educativo. Véase OIT (1975) capítulos 10 y 11.

<sup>7</sup> Sugerían a la Oficina de la OIT que prepare y publique una serie de manuales, entre los cuales se incluyera “particularmente” uno sobre los “métodos y técnicas que han demostrado ser eficaces y susceptibles de una amplia aplicación bajo condiciones específicas” (1957, ítem 2, p.7).

<sup>8</sup> Sí había un denominador común –al cual se buscó atender–, que era la urgencia de formar líderes y educadores sindicales.

punto fue de tal profundidad y detalle que llegaría a plasmarse en un manual específico, y ocuparía una sección completa de su publicación periódica *Educación Obrera* más asiduamente. A ambas nos abocaremos más adelante; sin embargo, resulta interesante rescatar aquí la concepción político-pedagógica que presenta la OIT en el Encuentro que estamos analizando. Frente a lo que aparecía como una paradoja –esto es, que la acción social era a la vez medio y fin–, si vivir es aprender, se preguntaban: ¿cuál es el sentido de formalizar la educación obrera?, ¿por qué simplemente no promover todas las formas posibles de acción social? A lo cual respondían:

Si la acción social ha de ser eficiente y economizar tiempo y esfuerzos, debe ser planificada cuidadosamente en relación al contexto social más amplio, y dicha planificación cuidadosa solo puede venir de una educación intencional. [...] Una de las principales tareas de la educación obrera es ayudar a los trabajadores a saber dónde están y quiénes son, y formarlos para actuar inteligentemente (1957, ítem 2, p. 3).

Por otro lado, se afirmaba que “la educación no es un fin en sí misma”, sino que “siempre debería ser considerada como un medio para la acción”, y que dicho fin era “su utilidad en el taller, el comité de trabajo o el sindicato...” (1957, p. 2). Pero cuando se analiza a qué se refería esta “formación para la acción”, resulta que remitía a la participación sindical en organismos de gestión; vale decir, se transforma en un “entrenamiento de los trabajadores en las responsabilidades sociales e industriales”.<sup>9</sup>

Por andariveles similares se desarrolló el *Seminario sobre Educación Obrera en América Latina y el Caribe* de 1960.<sup>10</sup> Por un lado se hacía un diagnóstico según el cual el principal obstáculo para la educación obrera en

---

<sup>9</sup> Ejemplificados en los procesos de co-determinación de la República Federal Alemana, la participación sindical en las industrias nacionalizadas francesas e inglesas, lo mismo que los consejos en Yugoslavia (ILO, 1957, ítem 2, p. 3).

<sup>10</sup> Si bien el encuentro fue convocado y organizado por la OIT, participaron del mismo una gran diversidad de instituciones. Los asistentes provenían de Perú, México, Colombia, Chile, Guayana Británica, Jamaica, Ecuador, Brasil, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Puerto Rico, Estados Unidos, Argentina, Uruguay; y eran representantes tanto de institutos abocados a la educación sindical y de universidades, como de organizaciones gremiales nacionales y regionales, y de ministerios laborales.

América Latina era el analfabetismo y la falta de instrucción básica. Como en el Encuentro recién mencionado, aquí se entiende que estas últimas, al igual que la capacitación técnica, eran obligaciones que, dados los escasos recursos de los sindicatos, debían asumir los Estados. En cuanto a las tareas de formación que sí podían tomar en sus manos las organizaciones de los trabajadores se acordó que, además de los conocimientos propiamente gremiales, para lograr un mejor desempeño de sus funciones y responsabilidades, dirigentes y militantes necesitaban de “otros más amplios sobre cuestiones sociales y económicas, así como una formación cultural general” (OIT, 1961a, p. 5). En este sentido se precisó que uno de los objetivos primordiales era

formar hombres libres, desarrollando su personalidad; sin perderse de vista, por otra parte, que la educación obrera consistía en la formación del trabajador para que pueda enfrentarse, como fuerza legítima dentro de la sociedad, con sus responsabilidades profesionales, sociales y con las tareas relativas al mejoramiento de sus condiciones de vida (1961a, p. 5).

El tema de los métodos y técnicas educativas también se discutió ampliamente: se realizaron numerosas propuestas y se recuperaron distintas experiencias tanto europeas como de la región. Dado que uno de los principales problemas era la falta de educadores obreros, se sugirió analizar la experiencia escandinava de cursos por correspondencia que había dado lugar al surgimiento posterior de grupos locales de estudio. Otro método que se propuso fue el de “organizar equipos de lectores comentaristas y dar importancia a la lectura comentada, que permita realizar un aprendizaje sin maestro”, y se incentivó el armado de bibliotecas locales. En cuanto a la implementación de medios audiovisuales –sobre la que tanto insistía la OIT– se hizo una serie de críticas vinculadas fundamentalmente a las dificultades de su uso en el contexto latinoamericano. Se los consideraba poco aptos tanto por los contenidos que desarrollaban como por las dificultades técnicas que presentaba su implementación. En este sentido señalaron la urgencia de contar con materiales que reflejasen la situación de América Latina, ya que los disponibles a la fecha –que eran aportados por la OIT, embajadas u organismos internacionales–, generalmente mostraban contextos extranjeros. En cuanto al segundo aspecto, se proponía recurrir a otro tipo de instrumentos visuales más baratos y accesibles en los contextos latinos, como vistas

fijas, cartelones, murales, fotograbados, entre otros. Más puntualmente por ejemplo, se recomendó apelar al “compacto” desarrollado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM)

Dicho útil portátil de fabricación casera y compacta, consiste de una pizarra magnética, un franelógrafo y un rotafolios, que ofrece grandes posibilidades para ilustrar y fijar la atención, así como para grabar gráficamente en la mente del auditorio los temas a tratarse en una charla, una conferencia o una discusión (1961a, p. 14-15).

El encuentro se declaró a favor de los métodos de la “pedagogía activa”, aunque reconoció ciertas falencias o demoras en cuanto a su implementación en la región. En este sentido reforzaron la idea de que las clases no debían ser mera transmisión de datos sino un aliciente para el aprendizaje y el intercambio de conocimientos, que suscitara el debate y la participación. Así, definían que

La educación sindical consistía especialmente en el estímulo y la preparación de los afiliados para que participasen en las actividades y decisiones sindicales, base del fortalecimiento de las instituciones democráticas [...] La realización de este objetivo, la educación de sindicalistas para que sean capaces y libres, influía directamente sobre la selección de los métodos y contenido de los programas; no se elegían meras técnicas prácticas, sino también técnicas democráticas que incitaran a los participantes a alcanzar esa meta universal del ciudadano libre. Pensar por sí mismo (1961a, p. 5).

En principio, desde una lectura situada en la región latinoamericana y en las prácticas educativas que aquí se venían desarrollando, la reflexión coincide con lo que podemos identificar como los principales lineamientos promovidos por la OIT en un nivel general; esto es, un intento por articular metas, contenidos y métodos de enseñanza; aunque, como veremos, este vínculo estaba atravesado por múltiples tensiones. Cabe recordar, sin embargo, el marco en que se daban estas definiciones: uno de los momentos más álgidos de la Guerra Fría latinoamericana, en el cual la promoción a través de la educación de ciudadanos e instituciones democráticas debe ser entendida en la clave que imprimían las organizaciones afiliadas a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) –en cuyo seno se encontraba la

anticomunista central norteamericana AFL-CIO–; lectura que tenía una clara función de demarcación ideológica.

Volvamos a la mirada marco de la OIT: ¿cuál era el sentido que guiaba sus actividades educativas? En un contexto en que las organizaciones sindicales de los países centrales se veían fortalecidas y tenía lugar su surgimiento y/o institucionalización en el mundo en desarrollo, las tareas de la Organización irían encaminadas a lograr un equilibrio entre derechos individuales y colectivos, como la responsabilidad social de los actores involucrados. De allí que buscó brindar un conjunto de conocimientos que habilitasen “a los trabajadores y a sus organizaciones para enfrentarse convenientemente con los problemas sociales y económicos que se les planteen y dándoles una base sólida para las buenas relaciones obrero-patronales”, lo cual redundaría en un beneficio “a la sociedad entera” (OIT, s/f, p. 3).

Así, el foco que hasta los años 50 había estado puesto en “fomentar la preparación técnica y profesional de los trabajadores y de establecer programas encaminados a asegurar la igualdad de oportunidades educativas para su capacitación” (p. 2) se amplía, y debe sumarse el proporcionarles herramientas para que “puedan participar más eficazmente en cuestiones de su competencia y desempeñen con el mayor acierto las funciones sindicales y otras con ellas relacionadas” (p. 2). Es decir, contenidos acordes a un trabajador más claramente inserto en la sociedad como aliado y no como antagonista, considerado como necesario para el desarrollo del capital y no como su obstáculo. En este sentido es que ofrecería una formación que reconocía el rol central del trabajo organizado en la sociedad de la segunda posguerra y enfatizaba la necesidad de llevar adelante sus metas y tareas de un modo “responsable”. Recordemos que nos ubicamos en un mundo donde se había puesto fuertemente sobre la mesa la discusión acerca del desarrollo, y como la otra cara de esta misma moneda aparecía el asunto de la participación sindical en la planificación del mismo. Nuevamente, la cita que abre este artículo es elocuente al respecto.

## El Programa de Educación Obrera

En este contexto se pone en práctica el Programa de Educación Obrera, dependiente de la División de Educación Obrera de la OIT. El mismo se enfocó en brindar su colaboración a los países en vías de desarrollo, con el objeto de que estos “asuman eficazmente sus responsabilidades sindicales,

sociales y económicas” (OIT, diciembre 1964, p. 25). Las actividades estaban subvencionadas por un Fondo de Dotación alimentado por las contribuciones gubernamentales y por donativos y legados voluntarios. El programa contempló la organización de seminarios y ciclos de estudio, el asesoramiento técnico y material a las actividades realizadas por gobiernos o sindicatos de los distintos países, y el otorgamiento de becas de perfeccionamiento. También bajo este programa, la OIT se dedicó a la elaboración, publicación y difusión de estudios técnicos y de manuales de educación obrera sobre diversas temáticas, a la edición a partir de 1964 del boletín *Educación obrera* y a la confección de una videoteca con películas de proyección fija y títulos cinematográficos que funcionaba a través de un sistema de préstamos.

En los distintos formatos, los temas abordados eran los que solían ocupar a la OIT y que se plasmaban también en el Código Internacional del Trabajo: trabajo forzoso; discriminación laboral; protección de mujeres, niños y trabajadores migrantes; políticas sociales y de empleo; libertad sindical; derechos de sindicalización y asociación; legislación laboral; relaciones laborales; negociación y contratación colectiva; salarios; seguridad e higiene en el trabajo; seguridad social; prensa sindical; cooperativismo, entre otros. Como ya enunciamos, es significativa la importancia que se dio y el tiempo que se dedicó a pensar sobre el modo en que estos contenidos debían circular y ser transmitidos en las distintas prácticas y espacios formativos. Para ilustrar el abordaje que realizaban tanto en términos de forma como del tipo de contenidos impartidos, aquí analizaremos algunas de sus publicaciones.

Dentro de la colección de *Manuales* se publicaron los siguientes títulos: *Las cooperativas* (1956), *La seguridad social* (1958), *Libertad sindical* (1959), *Las negociaciones colectivas* (1960), *La prevención de los accidentes* (1961), *Salarios* (1964), *El mundo del trabajo frente a la nueva era* (1965), *La educación obrera y sus técnicas* (1975), entre otros. Fueron escritos en 18 idiomas, y reeditados numerosas veces, lo que indica su gran demanda. Sus principales destinatarios eran los encargados de desarrollar tareas de formación, tanto responsables sindicales como educadores; también fueron proyectados para ser utilizados como material de lectura en seminarios o para cursos por correspondencia. Según afirmaban, con esta publicación se pretendía brindar un conocimiento amplio que permitiese a los dirigentes y militantes cumplir sus tareas con responsabilidad, dada su cada vez mayor participación

en reuniones tripartitas, negociaciones colectivas, involucramiento en temas de producción y seguridad, etc. (OIT, 1959, p. iii). Por lo general se trata de textos relativamente complejos, ya sea por su extensión como por el detalle de la información que brindan, aunque se expresan en un lenguaje claro y sencillo. No poseen más recurso didáctico que un apartado al final de cada lección con preguntas a través de las cuales recapitular los contenidos descriptos. Nos detendremos brevemente en los últimos dos de los manuales referidos.

*El mundo...* es quizá el más interesante para brindar un ejemplo de esta colección, por cuanto ofrece toda una mirada histórica sobre el mundo del trabajo. El objetivo de este manual es presentar a la OIT, sus actividades, funcionamiento y fines, entre los trabajadores en general y los especialistas en educación obrera en particular, para lo cual –según sostienen– es preciso conocer los principales problemas económicos y sociales que aquejan a la sociedad actual y que se derivan de los modernos adelantos técnicos. Así, el manual brinda un esbozo histórico que arranca con la Revolución Industrial y los cambios tecnológicos posteriores, poniendo el eje en las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores, como en el proceso de surgimiento de las primeras organizaciones sindicales. Están ausentes, sin embargo, organizaciones, hechos o personajes significativos en la historia del movimiento obrero. Por dar un ejemplo, encontramos una única mención a Karl Marx a través de una cita de *El Capital* –en la cual los trabajadores aparecen como apéndice del capital<sup>11</sup>, sin ninguna presentación de su obra o acción política. En cambio, se dedican varias líneas a desarrollar las ideas de Robert Owen (o de quienes después las retomaron), quien es presentado como propietario de una fábrica textil y un reformador social, pionero en advertir que el mejoramiento de las condiciones de trabajo requería de una acción internacional. En esta línea, se destacan las experiencias de ayuda mutua a lo largo de la historia y el cooperativismo como modelo de organización (tanto para la producción como para el consumo), a fin de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de los países en vías de desarrollo. Más contemporáneamente, esbozan los debates sobre las aún inciertas consecuencias de la innovación tecnológica, tanto sobre las condiciones de vida como laborales: ¿había que enfrentar la desocupación con mayor o menor mecanización?; ¿la mano de

<sup>11</sup> La referencia es la siguiente: “En la manufactura, los trabajadores son parte de un mecanismo viviente. En la fábrica existe un mecanismo exánime independiente de ellos, y ellos están incorporados a ese mecanismo como sus apéndices vivientes” (OIT, 1965, p. 27).

obra semicalificada tendería a desaparecer o, por el contrario, sería el elemento esencial en el mundo de la automatización?; ¿cómo cambiaría la cualidad del trabajo de los calificados?; ¿qué pasaría con los trabajadores no calificados? A fin de cuentas, ¿seguían siendo útiles dichos conceptos para pensar el mundo industrial de la época y sus transformaciones?<sup>12</sup>

En este manual el énfasis está puesto en el desarrollo de la legislación laboral y los aportes de la OIT en dicho campo. Si bien aspira a “analizar, desde el punto de vista de los trabajadores, algunos de los problemas económicos y sociales fundamentales de nuestra época” (OIT, 1965, p. 3), se presenta un discurso muy cuidado y equilibrado al mostrar las consecuencias negativas de dichos procesos. En general, el conflicto y las pujas entre capital y trabajo aparecen muy diluidos. Hay que señalar además la construcción eurocéntrica del relato, más allá del alcance global de la organización y su explícita preocupación por “asegurar el desarrollo social y económico [...] a las regiones ‘en vías de desarrollo’” (OIT, 1965, p. 36). Las referencias a América Latina son escasas, salvo cuando se presenta el proyecto de asistencia técnica *Programa Andino*, destinado a “incorporar a más de siete millones de indios a la economía nacional” de seis países (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina). Aquí la mirada no solo es eurocéntrica, sino que prima cierta concepción de externalidad respecto de las agencias en la dinámica del desarrollo. Es decir, mientras se sostiene el objetivo de formar al personal dirigente entre las propias filas nacionales y que “se da formación a los indios para hacer de ellos promotores sociales y trabajadores auxiliares, lo cual, llegado el caso, les permite colaborar con sus compatriotas en la prosecución de la labor iniciada por los expertos internacionales” (OIT, 1965, p. 197),<sup>13</sup> poco se comprenden –o se busca rescatar– los procesos propios de las comunidades/zonas a las que se pretende

---

<sup>12</sup> Esta última cuestión de fondo fue puesta sobre la mesa por el director general de la OIT, David A. Morse, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1957, cuyo tema central de discusión fue la automatización.

<sup>13</sup> Con una mirada instrumental, más adelante se agrega: “La experiencia ha demostrado que para que el Programa arraigue firmemente en las comunidades indígenas, los propios indios deben desempeñar en él un papel importante, para lo cual hay que darles la formación mínima necesaria a fin de que actúen como instrumento de difusión de las nuevas técnicas agrícolas, sanitarias, etc., y contribuyan a la reorganización de los servicios sociales de su propia comunidad” (OIT, 1965, p. 202).

favorecer, y prevalecen los conocimientos de los expertos y técnicos de la OIT o demás organismos involucrados en el programa.<sup>14</sup>

Por su parte, *La educación obrera...* es un instrumento valioso para analizar cuestiones de pedagogía obrera, por cuanto es el texto específicamente diseñado para ampliar los conocimientos teóricos y prácticos de quienes llevan adelante tareas educativas en los países en desarrollo. En primer lugar, reconoce la enorme diversidad de contextos, destinatarios, contenidos, formatos, etc. a los que hay que atender, y arriesga una suerte de delimitación de la educación obrera como aquella que, “en su forma más típica”, debe “dar a conocer mejor a los trabajadores las ‘cuestiones laborales’, en el más amplio sentido de la expresión” (OIT, 1975a, p. 2). Aunque puedan solaparse elementos con la enseñanza técnica, profesional y/o cultural, debe tenerse en claro que “formar al estudiante obrero para cumplir sus obligaciones sociales viene antes que desarrollar su capacidad individual para disfrutar de la cultura” (OIT, 1975a, p. 2).<sup>15</sup> Es decir, no persigue un fin de mejoramiento individual sino colectivo, en el cual “el saber es siempre un instrumento de trabajo” (OIT, 1975a, p. 11).

El manual está fundamentalmente dedicado a cuestiones prácticas, que van desde la planificación y desarrollo de los programas de estudio hasta los métodos y técnicas a implementar según los casos. Si bien se cuida de no ofrecer recetas o modelos que sean reproducidos acríticamente y al margen de contextos y situaciones específicas, se aproxima a un compendio de sugerencias y advertencias que aseguren buenos resultados a los proyectos educativos a emprender. Está escrito en un lenguaje claro y sencillo, acompañado por esquemas que sintetizan los contenidos tratados; es sumamente detallado en la descripción de las distintas actividades o temáticas que aborda, basado en gran medida en el relato de ejemplos concretos. Se detiene poco en una reflexión pedagógica estricta; es decir, la concepción sobre el modo y el proceso de aprender, la relación docente-alumno, o las características específicas del adulto-trabajador como sujeto del aprendizaje son más bien notas sueltas

---

<sup>14</sup> Véase en el Capítulo XI, “Operación Altiplano”.

<sup>15</sup> Así, más adelante presentan las siguientes definiciones sobre educación obrera, la cual: “debe tener por principal objeto la comprensión de los *problemas laborales, sociales y económicos* que interesan directamente a los trabajadores y a sus organizaciones” y “debe ayudar a los trabajadores y a sus dirigentes a asumir *más responsabilidades en su rama de actividad, en la vida pública del país y en la sociedad en general*” (OIT, 1975a, p. 5).

que se van delineando a medida que se describen programas o experiencias prácticas.<sup>16</sup> Así, afirman que la educación obrera debía “arrancar de la experiencia propia de los educandos y guardar relación con ella” o que “debe pasar de lo conocido a lo desconocido, de lo local a lo distante, del presente al pasado y de lo concreto a lo abstracto” (OIT, 1975a, p. 76). Justamente esta es una reflexión que surge de ejemplificar cómo abordar una temática histórica

Un curso o una charla para nuevos estudiantes obreros acerca de la historia del sindicalismo no debe empezar por una reseña histórica del movimiento sindical mundial, sino por un examen de la situación de los sindicatos locales en ese momento, para pasar entonces a explicar cómo el presente tiene su origen en el pasado, y no hablar sino más tarde de la situación nacional y del mundo (OIT, 1975a, p. 76).

Recurrir a métodos activos que fomenten la participación, la discusión y el trabajo en grupo (dinámicas a las que, sostienen, el trabajador está acostumbrado por su labor) es otro de los conceptos repetidos a lo largo del manual. Es interesante notar que esto se hallaba estrechamente vinculado a las características del aprendizaje del adulto y a los métodos a implementar a fin de tornarlo más efectivo. Ello queda de manifiesto en la siguiente figura, que muestra los niveles de asimilación y retención de nuevas ideas e información por parte del trabajador, según el instructor ponga en juego procesos pasivos o activos.

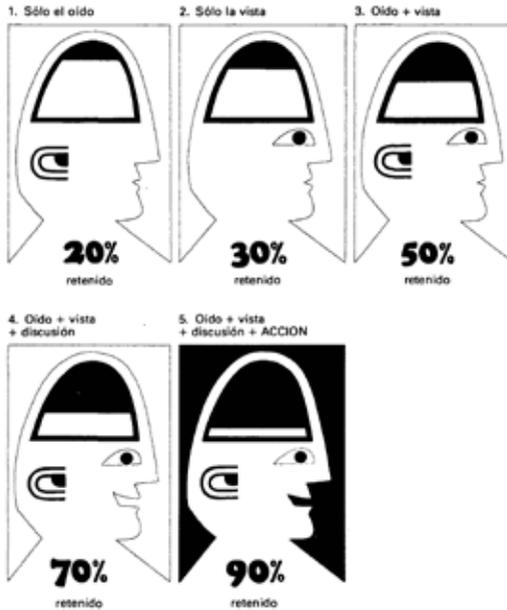
Diez años antes de que el manual precedente saliera a la luz, el insumo fundamental de los educadores era el boletín *Educación Obrera*. Desde 1964, este se editó de manera cuatrimestral en francés, inglés y español. La publicación había sido pensada como una “herramienta permanente” que les brindase información, y para vincular las distintas experiencias de formación en el nivel global.<sup>17</sup> Sus secciones eran: La educación obrera en el mundo; actividades de la OIT; encuentros; selección de lecturas; y métodos y técnicas. En línea con lo que hemos expuesto más arriba destaca esta última, la

---

<sup>16</sup> Solo se dedica a la cuestión un breve capítulo (de 20 páginas), mientras que 87 se ocupan de los objetivos, características y organización, el contenido y los actores de la educación obrera, y otras 97 a describir los métodos, técnicas e instrumentos que utiliza.

<sup>17</sup> Telegrama de Paul B. J. Chu, jefe de la División de Educación Obrera (traducción propia). En IISH - Archivo ILO, Carpeta 75.

que de manera concisa pero muy completa, y basada en la descripción de experiencias desarrolladas en distintas partes del planeta, ofrecía un valioso instrumental didáctico para la formación de formadores y las actividades que estos debían emprender.



Fuente: OIT. La Educación Obrera y sus técnicas.

Figura “La memoria y los métodos de aprendizaje”, p. 115.

Algunas de las numerosas notas aparecidas en este apartado y que dan cuenta de la importancia que la OIT otorgó a este aspecto de la educación obrera fueron: “El magnetófono. Auxiliar de la educación obrera”; “Sobre los simulacros”; “El proyector periscópico: descripción y empleo”; “Películas fijas y diapositivas”; “¿Qué es un tablero de fieltro?”; “Estímulo a un fotógrafo inexperto”; “Encerado, portafolio gráfico y franelógrafo”; “Defensa del sociodrama”; “La organización de los cursos de formación para instructores sindicales”; “Ejemplo de una sesión de adiestramiento para animadores de debates”; “El club de lectura o el cinematógrafo sin imágenes”; “¿Cómo

transformar una sesión de cine en espectáculo activo?"; "Utilidad de un catálogo de medios audiovisuales"; "Un nuevo auxiliar pedagógico en la iniciación económica: el juego Ecoplany"; "¿Es 'educativa' la prensa sindical?"; "Un 'sistema modular' para la educación obrera".<sup>18</sup>

La variedad en el instrumental propuesto para desarrollar las tareas de educación obrera es sorprendente, al igual que el detalle con que cada técnica y/o herramienta es descripta en sí misma o por medio de ejemplos. Pero el uso de los métodos activos y participativos pregonados no necesariamente significaba la búsqueda de un sujeto crítico, sino más bien valerse de instrumentos que agilizaban el proceso de enseñanza-aprendizaje, ya que las urgencias del "desarrollo" así lo demandaban. Efectivamente, desde los inicios del Programa se tensan distintas concepciones en torno al vínculo entre forma y contenido o a propósito del modo de pensar la relación entre educación y acción, como vimos al recoger los debates del Encuentro de Ginebra (1957) con el que iniciamos el apartado anterior.

En cuanto a los contenidos sobre los que se escribía en el boletín, títulos como: "Educación obrera y responsabilidad social"; "Participación sindical en la planificación del desarrollo social y económico"; "Sindicatos africanos y planificación del desarrollo"; "La educación obrera, ¿factor mal conocido de la industrialización?"; "Perú: Sindicatos y desarrollo"; "Participación sindical en la planificación: sindicato asiático en Nueva Delhi"; "Participación obrera, educación y desarrollo: Tres llaves para el futuro"; "Responsabilidades sindicales frente al desarrollo",<sup>19</sup> dan cuenta de la importancia de divulgar también cierta perspectiva política más general entre los educadores obreros.

A lo largo de los números, las informaciones sobre América Latina son pocas comparadas con otras regiones, pero variadas. Incluyen notas descriptivas donde por un lado se releva el tipo de actividades que se están desarrollando (muestran los contenidos de los programas y las metodologías empleadas),

---

<sup>18</sup> Corresponden a distintas notas aparecidas en *Educación Obrera* entre octubre de 1964 (nro. 2) y octubre de 1974 (nro. 26).

<sup>19</sup> Respectivamente en: N.º 1, junio 1964; N.º 5, octubre 1965; N.º 9, marzo 1967; N.º 11, octubre 1967; N.º 14, octubre 1968; N.º 15, marzo 1969; N.º 16, junio 1969; N.º 17, diciembre 1969. Eran en general textos breves, escritos en un lenguaje accesible, o transcripciones de alocuciones de los máximos referentes de la organización tripartita, como su director general David Morse o el mismo responsable del área educativa Paul B. J. Chu.

dónde y quiénes las llevan adelante; y abarcan desde experiencias propias de un país hasta otras de alcance regional. También se dedica un espacio a informar acerca de las propias actividades de la OIT en Latinoamérica, que abarcaban la colaboración en cursos y seminarios, el otorgamiento de becas, las misiones a distintos países, etc. En relación con lo que hemos visto como una línea de creciente interés de la Organización, el propio jefe del Servicio de Educación Obrera, Paul Chu, destacaba en su nota editorial de fines de 1966 que, “en vista del crecimiento de la participación sindical en la planificación del desarrollo”, el primero de una serie de cursos regionales dedicados a “difundir los conocimientos necesarios para hacer efectiva esa participación” estuvo exitosamente destinado a sindicalistas de América Latina (OIT, octubre 1966, p. 6).<sup>20</sup> Dicha preocupación incluía la participación de los trabajadores en la empresa. Así, un seminario realizado a inicios de 1975 en Lima abordó específicamente cuestiones de índole educativa en relación con la temática.<sup>21</sup>

Finalmente, cabe un comentario general en torno a la circulación que en América Latina tuvieron las publicaciones elaboradas en el marco del Programa de Educación Obrera. Este es un aspecto importante, ya que fueron una de las principales fuentes a través de las cuales se promovían las ideas impulsadas por la OIT, no solo en los eventos que organizaba o de los que participaba, sino para un público mucho más amplio. En primer lugar hay que señalar que tuvieron una amplia acogida.<sup>22</sup> A la vez que se los buscaba, se solicitaba a la OIT que trabajara sobre nuevas temáticas laborales y sobre las especificidades y situaciones de la región latinoamericana en particular. En muchos ámbitos locales se volvía a trabajar sobre los *Manuales*, los que eran “utilizados, adaptados y resumidos” (1961a, p. 22) para la publicación de folletos o estudios.

---

<sup>20</sup> Organizado conjuntamente con la CEPAL, el mismo tuvo lugar en Santiago de Chile en 1966, con una duración de seis semanas. Para el programa desarrollado y el método de trabajo implementado, véase el N.º 7 (junio 1966, p. 28-30). Del mismo modo, destacan una serie de seminarios que bajo la misma temática se desarrollaron en México, coorganizados esta vez con la CTM y la ORIT. Véase N.º 11 (octubre 1967, p. 19-20).

<sup>21</sup> El encuentro nucleó a 23 expertos en educación obrera de la región, a fin de discutir las necesidades educativas derivadas de la participación en la empresa, los programas de formación acordes, tanto en términos de contenidos como de métodos y técnicas. Véase N.º 27 (marzo 1975, p. 29-32).

<sup>22</sup> Al igual que los producidos por el Centro de Cooperación Regional para la educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), creado en 1950 y dependiente de la Unesco.

Es llamativo cómo, a pesar de la gran cantidad de insumos existentes y del gran interés por la mediación pedagógica, las ediciones de textos (no así el material audiovisual) estuvieron en su mayoría destinadas a dirigentes, militantes sindicales o a educadores obreros. De hecho, había una demanda generalizada de producciones que se adecuasen al trabajo de base —y consideraran además los altos niveles de analfabetismo y el escaso nivel de instrucción general, sobre todo en zonas rurales—, que ninguna organización logró cubrir de modo satisfactorio; tampoco la OIT.<sup>23</sup>

## Institutos y centros técnicos

Pasaremos ahora a desarrollar otra de las aristas que paralelamente ocupó a la OIT en materia de formación: la capacitación laboral de índole tanto profesional como vocacional.

Redefinida bajo la era del director general David Morse (1948-70) como una agencia internacional de asistencia técnica para el desarrollo, como ha señalado Daniel Maul, para la OIT “el mejoramiento de los recursos humanos (un término que paulatinamente reemplazó al de “mano de obra” durante los 60) fue el foco incuestionado de todos los programas de cooperación técnica en cualquiera de sus niveles” (2010, p. 390-391). Según su concepción no había posibilidades de un rápido desenvolvimiento de los países en vías de desarrollo si no contaban con grandes cantidades de trabajadores calificados. Por tanto, había que ocuparse de manera inmediata de la formación profesional de su fuerza de trabajo, como de quienes estarían encargados de transmitir los conocimientos necesarios en el futuro.

En esta línea, en primer lugar hay que mencionar al Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL),<sup>24</sup> el cual fue creado en 1960 con sede en Ginebra y funcionó como una suerte de usina ideológico-política.<sup>25</sup> Según su

---

<sup>23</sup> Desde otra línea, una excepción significativa fueron los materiales elaborados por el Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (CRAT-AID), dependiente del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos. Este Centro había sido creado “especialmente para coordinar la producción de versiones en español del material técnico y de adiestramiento para los programas de cooperación técnica de la Alianza para el Progreso en los países de habla española” (CRAT-AID, 1964, p. iii).

<sup>24</sup> En inglés International Institute for Labour Studies (IILS).

<sup>25</sup> En el sentido que le otorga Jasmien Van Daele: “En las investigaciones recientes la OIT

propio director, Robert Cox, en el contexto de la Guerra Fría y los procesos de descolonización,<sup>26</sup> el énfasis que Morse dio a la capacitación de la mano de obra puso en primer plano una cuestión técnica, que no generaba controversias (Cox, 1968a); del mismo modo en que los promotores del Plan Marshall quizá habían pensado –o presentado– las políticas de productividad como una solución meramente técnica, no ideológica, frente a tensiones de clase no resueltas.<sup>27</sup> De hecho, como subsecretario de trabajo del gobierno de Estados Unidos, Morse fue un temprano y activo promotor de la idea de extender las políticas del Plan Marshall más allá de Europa. Existía en el seno de la OIT, sin embargo, cierta tirantez entre miradas más interesadas en cuestiones puramente técnicas, otras más preocupadas por sus efectos políticos, o quienes por priorizar el gran escollo de la época, –la productividad–, soslayaban las normativas en materia de derechos laborales que la propia Organización buscaba promover.

En este contexto el IIEL se abocó a desarrollar y difundir estudios teórico-empíricos comparativos sobre la dinámica económico-social del mundo del trabajo, con especial atención a las regiones en desarrollo; el eje de su accionar fue la elaboración de políticas públicas en materia laboral (IILS, 1966, p. 1). Se dedicó de modo prioritario a la investigación;<sup>28</sup> organizó diversos tipos de encuentros (conferencias, seminarios/simposios de discusión, lecturas y estudios guiados); editó una serie de publicaciones (libros o separatas resultado de los encuentros, informes de investigaciones, material para cursos, publicaciones periódicas, folletos de difusión); y desde 1968 puso en marcha un servicio de intercambio de documentación denominado IEME (International Educational Material Exchange).

---

no es solo considerada como un ámbito de toma de decisiones de los Estado nación, sino más bien como un actor intelectual potencialmente dinámico, donde un cambio a largo plazo puede –o podría- ocurrir; en otras palabras, como una organización internacional para la conceptualización, difusión, y transmisión de ideas y políticas en temas laborales dentro de una amplia red transnacional de diversos actores gubernamentales y no-gubernamentales (políticos, técnicos y grupos de interés) actuando por sobre el Estado nación” (2010, p. 33).

<sup>26</sup> Recordemos que la Unión Soviética reingresó a la OIT en 1954, y a partir de allí lo hicieron otros países del espectro comunista.

<sup>27</sup> Véase al respecto el análisis de Charles Maier (1977, p. 607-633).

<sup>28</sup> Esta área pasó a representar el 36,8% del presupuesto de la institución en 1967 (de un previo 23,5% en 1965), mientras que para los mismos años Educación descendió del 40,3 al 29,9% (1966, p. 6).

El Instituto tuvo estrategias de formación focalizadas según los distintos destinatarios a los que apuntaba. De todas maneras, hay que decir que su esfera de interlocutores era más acotada en comparación con el Programa de Educación Obrera. En este sentido, las ediciones que elaboró también eran de mayor complejidad y suponían cierto nivel de formación e información. Sus cursos estaban destinados a la misma audiencia y en general no superaban los 30 participantes, los cuales eran elegidos por criterios de conocimientos previos, experiencia y capacidad para influir en políticas laborales.

Entre sus publicaciones periódicas vale la pena mencionar *Bulletin y Labour and Society*. El primero comenzó a publicarse en octubre de 1966, con información sobre las actividades y noticias del IIEL y los avances en sus proyectos de investigación. Estaba destinado tanto a investigadores y educadores como a líderes (emergentes) y a hacedores de políticas laborales. Buscaba ser un nexo entre estos, del IIEL con los exestudiantes de sus programas, y con universidades y otros institutos laborales (IILS, octubre 1966, p. 3). La segunda aparecería diez años después como una revista trimestral publicada en inglés y francés. Destinada a un público similar, contenía estudios en profundidad, de carácter científico (IILS, enero 1976).

Como parte de su diálogo con los cuadros técnicos y políticos de distintas organizaciones –incluidas las sindicales– en cuanto actuales o potenciales gestores de políticas públicas, implementaba anualmente un curso internacional sobre problemas laborales y desarrollo económico-social (dictado en Ginebra), y un seminario regional o subregional (Cox, 1968b, p. 8). En la misma dirección en que el instituto desarrollaba su programa de investigación, los temas dictados permiten advertir que se trataba de una formación orientada hacia la organización del recurso humano, con eje siempre en la planificación de políticas para el desarrollo.<sup>29</sup> Es interesante notar que al segundo curso que organizó el IIEL en 1963 asistieron once latinoamericanos de un total de treinta participantes,<sup>30</sup> mientras que ya el tercero de estos encuentros

---

<sup>29</sup> Algunas de las materias eran, por ejemplo: Política y análisis social; Economía para el desarrollo; Políticas de desarrollo de recursos humanos; Relaciones industriales.

<sup>30</sup> ILO. *Workers' Education Division. Activities undertaken by the ILO under its Workers' Education Programme. Wed. D.31.1963*, p. 15 (traducción propia). En IISH, Archivo ILO, Carpeta 75. El temario de este curso fue el siguiente: "Parte I: Características del desarrollo económico; II Estudio de ciertos problemas laborales; III: La fuerza de trabajo y su empleo".

se realizó en México; lo que marca la importancia que paulatinamente fue adquiriendo la región para la OIT.

Aunque en general no se dedicó específicamente a cuestiones pedagógicas –retomó en cambio los insumos producidos por la División de Educación Obrera–, el IIEL desarrolló el método educativo llamado EDMANEC (por Education / Manpower / Economic). Basado en la simulación de situaciones, los participantes, situados en un país ficticio en vías de desarrollo, debían asesorar en la toma de decisiones sobre una serie de cuestiones referidas a políticas laborales o sociales. Eran divididos en tres grupos: trabajadores, empleadores y funcionarios de gobierno, cuyos intereses debían defender, pero también reconciliar puntos de vista y encontrar soluciones viables. La información producida era procesada por computadora, lo que permitía a los participantes evaluar sus errores (IIEL, 1975, p. 20-21). Se pretendía así lograr la participación activa de todos los asistentes y un método más dinámico que los tradicionales de lectura y discusión. Como se puede advertir, el énfasis estaba puesto en lograr un trabajo cooperativo y no competitivo entre las partes en disputa. En América Latina se realizaron seminarios de capacitación sobre el uso del EDMANEC como herramienta educativa en México, Ecuador, Perú y Argentina.

Atenta a un segundo nivel de destinatarios, en 1963 la OIT creó en Turín el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico, el cual comenzó a funcionar dos años después. Su objetivo primordial era “facilitar que los países en desarrollo establezcan y desenvuelvan sus propios sistemas de capacitación” (IIEL, 1978, p. 1). De allí que las actividades estuvieran destinadas al personal directivo y de supervisión de institutos de capacitación; instructores o funcionarios relacionados con la capacitación técnica, profesional y de gestión; así como a dirigentes sindicales. En función del efecto multiplicador de esta formación, los participantes eran seleccionados sobre la base de su trabajo y posición de responsabilidad. Entre 1965 y 1977 pasaron por sus aulas unos 12.000 becados provenientes de 145 países.

Los cursos preveían una etapa de instrucción en el Centro de Turín, una estancia en una empresa de un país europeo y el regreso a la ciudad italiana, donde se evaluaba la adaptación de los conocimientos adquiridos a los países

---

IILS. *Second Course, 16 September - 6 December 1963*. Folleto, p. 3 (traducción propia). En IISH - Archivo ILO, Carpeta 95.

de los que provenían los becarios. Si bien el Centro utilizó una variedad de métodos de enseñanza, como en la mayoría de las instancias educativas –sin importar el nivel de los destinatarios– el énfasis estaba puesto en el involucramiento activo de los participantes y en una evaluación continua de los programas por parte de estos (IIEL, 1978, p. 2). El área de investigación del instituto estaba directamente preocupada por los aspectos didácticos de su práctica de capacitación, lo cual puede observarse en los planes de estudio. La formación no era solo técnica sino también pedagógica, por cuanto era fundamental que el becario lograra transmitir los conocimientos adquiridos a su retorno al país de origen. Así, por ejemplo, el programa de 1966-1967 junto a una serie de materias técnico-profesionales (como Mecánica, Electrónica, Construcción, etc.) o de gestión (como Organización de la formación profesional o Dirección dinámica de la empresa), contaba con un extenso seminario sobre Metodología de la transmisión de conocimientos.<sup>31</sup> La importancia del centro turinés fue tal que la ORIT, principal organización sindical regional de la época, reclamó a la organización tripartita mayor espacio para los sindicalistas latinoamericanos.<sup>32</sup>

Centros similares se crearon en América Latina, aunque ya no destinados a dirigentes o funcionarios sino pensados para el entrenamiento de trabajadores. Si bien estos programas de formación técnica datan de mediados de los años 40 (Cox, 1968a, p. 310-331), fue en el contexto de los 60 en que aparecieron o cobraron mayor impulso una serie de instituciones destinadas a la capacitación para el trabajo. Desde fines de los cincuenta nacieron: Servicio Nacional de Aprendizaje en Colombia (SENA), Instituto Nacional de Capacitación y Educación en Venezuela (INCE), Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) en Perú, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica, Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) en México, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en Ecuador, Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) en Chile, entre otros; pioneros en esta línea fueron el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en Brasil.

---

<sup>31</sup> *Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico. Cursos y Seminarios 1966-1967*. En IISH - Archivo ILO, Carpeta 95.

<sup>32</sup> Discurso de Julio Etcheverry (Secretario General de ORIT) ante la 59 Conferencia anual de la OIT (Ginebra, junio 1974), en IIES (julio-agosto 1974, p. 6).

Hacia 1970, el 50% de la inversión de la OIT para América Latina se destinaba a este tipo de programas de capacitación.<sup>33</sup> Era una política destinada fundamentalmente a los jóvenes, que partía del diagnóstico de que más de 50 millones de adolescentes latinoamericanos habían cumplido los 15 años entre 1960 y 1970, y otros 70 lo harían en el decenio siguiente.<sup>34</sup>

Bajo un criterio de “capacitación permanente” y lo que denominaron un “concepto moderno de adiestramiento” (OIT, diciembre 1972, p. 4), los distintos centros buscaban articular en un mismo momento-proceso la enseñanza y la práctica de los oficios, a fin de lograr una rápida vinculación con el mundo laboral. Esto estaba en sintonía con las recomendaciones formuladas por la Séptima Conferencia de Estados de América Miembros de la OIT (desarrollada en Buenos Aires en 1961), donde entre otras cosas se sugería que la instrucción práctica se desarrollase en escuelas, centros o en las mismas unidades de trabajo, siguiendo un “método activo” y con materiales de enseñanza adecuados a dicho proceso.<sup>35</sup> En términos más amplios, en este encuentro se había discutido sobre la necesidad de aumentar el nivel educativo de la población en general, como la calidad y cantidad de la mano de obra calificada, a fin de lograr cierto desarrollo económico y social que mejorase los estándares de vida.<sup>36</sup>

Una referencia regional de peso fue sin duda el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), sobre todo por su rol articulador entre las diversas iniciativas de formación profesional. Creado por la OIT en un contexto (1964) en que se reconocía la abundancia de mano de obra y la escasez de capital, y “desechando la tentación de imitar” (CINTERFOR, 1974, p. 8) modelos emanados de los grandes centros de decisión, el CINTERFOR trabajó sobre la noción de “promoción

---

<sup>33</sup> El monto que destinó a nivel mundial para tareas de cooperación técnica de formación profesional fue de 16 millones de dólares (OIT, diciembre 1972, p. 4).

<sup>34</sup> La cifra estimada para el conjunto de los países pobres ascendía a 700 millones para el decenio 1975-85 (OIT, junio 1973, p. 7).

<sup>35</sup> Véase en particular el punto 13 sobre ‘Metodología de la enseñanza’, de la Resolución sobre la formación profesional, presentada por la Comisión de Formación Profesional (OIT, 1961, p. 273).

<sup>36</sup> En la misma línea se esbozó, unos meses después, la Carta de Punta del Este, documento que delineó los objetivos de la Alianza para el Progreso y que apostaba a frenar el avance revolucionario en la región por la vía de las reformas económico-sociales.

profesional”, definida como “un proceso selectivo y sistemático de ascenso en todos los niveles del empleo, con base principalmente en la formación profesional, y cuya finalidad es contribuir al aumento de la productividad y a la promoción social de los trabajadores” (CINTERFOR, 1968, p. 11).<sup>37</sup>

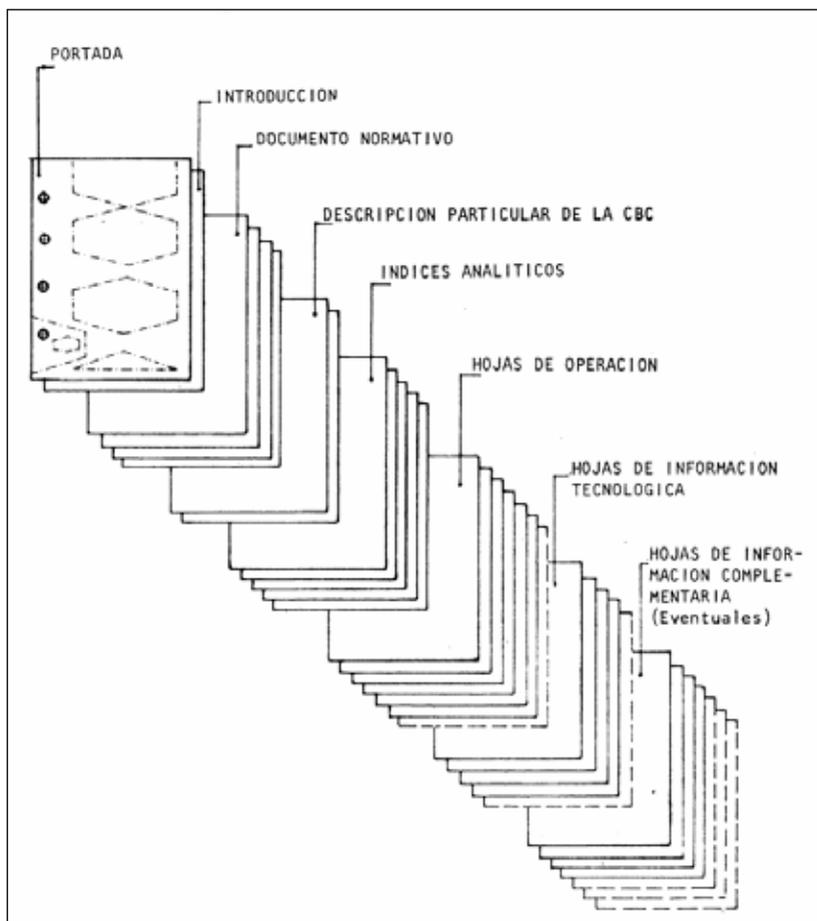
Además de investigaciones y del dictado de cursos y seminarios, el CINTERFOR encaró la tarea de sistematizar el material didáctico producido a lo largo de los años por los institutos mencionados más arriba, a partir del diagnóstico de que por separado comprometían enormes esfuerzos en la producción de insumos pedagógicos que además resultaban muy similares. Para eliminar aquellas tareas que significaban un derroche de recursos humanos y económicos, pero además a los fines de perfeccionar las metodologías empleadas, bajo el *Proyecto 023* se nucleó a un equipo de expertos de carácter multidisciplinar y multinacional, con el desafío de formular una serie de manuales para la formación profesional y educación técnica (CINTERFOR, 1969). Así surgieron las *Colecciones Básicas Cinterfor (CBC)*. Estos textos persiguieron un doble objetivo: por un lado, atender a las diversas modalidades y niveles de enseñanza nacionales; por otro, impulsar la cooperación e integración continental, dado que facilitarían la circulación de mano de obra. Cada CBC se refería a una ocupación y fueron editados por “familia de ocupaciones”, con un diseño particular.

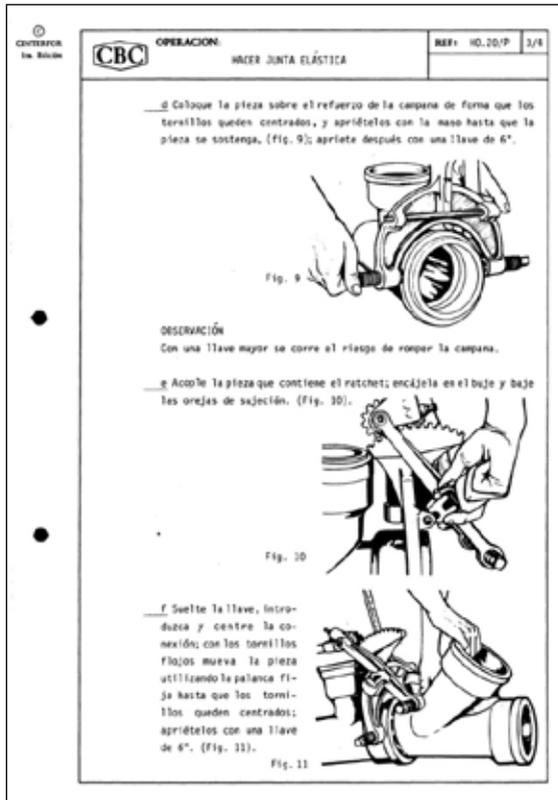
Se optó “por un sistema flexible y abierto: una colección de hojas móviles que seleccionadas adecuadamente sirviesen para que las instituciones nacionales compusieran manuales muy diversos” (CINTERFOR, 1974, p. 27).<sup>38</sup> El deliberado fraccionamiento temático permitía tanto una (re)hechura del manual acorde a cada circunstancia de utilización, como su continua actualización. De este modo, una vez elaborado el programa, al docente solo le restaba escoger las hojas de instrucción convenientes y “policopiarlas”, para lo cual también se ofrecían instrucciones específicas. A continuación podemos observar cómo se componían estos manuales, y el ejemplo de una hoja de instrucción.

---

<sup>37</sup> Este tema fue ampliamente discutido en un Seminario que la institución organizó en Medellín en 1967.

<sup>38</sup> Era en realidad una propuesta ya implementada por el SENAI en las prácticas de taller de los cursos de aprendizaje industrial, tomada a su vez de las series alemanas introducidas en 1938 en los Centros de Ferrocarriles de Brasil por el ingeniero Roberto Mange (CINTERFOR, 1970, p. 69).





Fuente: CINTERFOR. CBC Plomero, CIUO: 8-71.05, p. 18 y HO.20/P 3/4

Para concluir, y como señalamos en el apartado anterior, aquí también cabe remarcar que detrás del tono participativo propuesto en estas dinámicas educativas (en las que se apelaba al conocimiento y sentidos previos de los trabajadores, al trabajo individual y grupal, a la reflexión y al debate), aparece una orientación cada vez más marcada hacia un tipo de capacitación que le permitiese al trabajador ajustarse rápidamente a los cambios en los procesos de trabajo. En palabras del dirigente de la ORIT y delegado obrero ante la 57 reunión de la OIT (junio 1972):

La rapidez a que cambia el contenido del trabajo como resultado de los cambios técnicos indica claramente la necesidad de acelerar los programas de

readaptación profesional. También tenemos que acelerar los programas de educación de nuestros trabajadores de modo que se puedan acostumbrar a la idea de que tendrán que cambiar de oficio, acaso varias veces durante su vida... Debiera prestarse también mayor atención a los programas de estudio de quienes todavía no han ingresado en la fuerza de trabajo. Me temo mucho de que exista el peligro de que capacitemos a ciento de miles de jóvenes para trabajos que no existan más (ORIT, julio-agosto 1972, p. 18-19).<sup>39</sup>

## Lo pedagógico en circulación

La OIT no fue la única que estuvo atenta a las cuestiones de método y didáctica. Cuando estudiamos la educación obrera en los años sesenta y setenta, es posible identificar una serie de lugares y preocupaciones comunes, nociones que se repiten en las distintas organizaciones vinculadas al mundo del trabajo que no fueron patrimonio de ninguna sino cuestiones de la época. Por ello a veces actuaron facilitando un diálogo inicial, aunque luego cada una enfatizara aspectos distintos o las cargara con contenidos opuestos.

Un claro ejemplo de ello es el interés que atravesó al conjunto por las formas de transmisión y construcción de conocimiento. La incorporación de estrategias pedagógicas enfocadas en la realidad particular del adulto-trabajador como sujeto de aprendizaje fue un aspecto central de esta preocupación, y la OIT realizó una importante tarea de recopilación de experiencias así como de elaboración teórica, conceptual y práctica al respecto, sobre todo, como vimos, a través de su Programa de Educación Obrera.

A continuación señalaremos cómo la propia OIT diseñó distintas estrategias para hacer circular los contenidos que le interesaba promover, según el destinatario al que apuntasen; a la vez que mostraremos uno de los tantos casos en que sus prácticas educativas dialogaron con las organizaciones obreras regionales.

## El juego de la negociación

Uno de los métodos que más agradaba a los técnicos de la OIT, por ser una de las novedosas y efectivas técnicas que promovían la participación activa, era la simulación de situaciones. Ya la vimos anteriormente, aplicada incluso por el Instituto Internacional de Estudios Laborales. Daremos ahora

---

<sup>39</sup> Joe Morris era representante del Congreso de Trabajadores de Canadá (CLC-ORIT).

un ejemplo de cómo era utilizada para enseñar los mecanismos de la negociación colectiva.

Recordemos en primer lugar que, dentro de su colección de *Manuales de educación obrera*, en 1960 editó un número sobre la temática. Dedicado fundamentalmente a dirigentes e instructores sindicales, a lo largo de 174 páginas de puro texto se trataban conceptos acerca de qué era la negociación; sus orígenes y variaciones según épocas, lugares y sectores. Se hacía una enumeración de las cuestiones que eran objeto de discusión; las condiciones necesarias para que estas se llevaran a cabo de modo eficaz y los procedimientos a utilizar durante las mismas. Se exponía sobre la ruptura de las negociaciones, las prácticas desleales y el derecho a huelga; la posterior puesta en práctica de los contratos y el rol del Estado. Se ofrecía también un compendio de los convenios, recomendaciones y resoluciones adoptados por la OIT al respecto. El único recurso didáctico era un breve cuestionario de comprensión y síntesis del contenido al finalizar cada una de las doce lecciones del manual. En cambio, el boletín *Educación Obrera* traduce esta información en un ejercicio práctico que mostraba cómo llevar adelante una negociación.<sup>40</sup>

Se trata de un juego, cuyo nombre en inglés es *Settle or Strike* (resolver el conflicto o declarar la huelga).<sup>41</sup> A través del mismo se buscaba facilitar la comprensión de las relaciones laborales, más específicamente de los procedimientos practicados en la negociación colectiva. Aclaraban que

El juego no pretende “enseñar la negociación”, sino explicar a los jugadores los diversos tipos de informaciones esenciales para el éxito de las negociaciones colectivas, los problemas prácticos que van surgiendo durante la tramitación y las cuestiones de táctica con las que se enfrentan los participantes en las negociaciones, como medio de lograr relaciones laborales pacíficas. También indica a los jugadores los diversos modos de obtener los datos necesarios que puedan servir de argumentos convincentes y eficaces ante el equipo adverso (OIT, octubre 1970, p. 31).

---

<sup>40</sup> La nota se titula “Conflicto o huelga. Aprender jugando: ejercicio de negociación colectiva entre sindicato y dirección de empresa”, en Nro. 20 (octubre 1970, p. 31-35).

<sup>41</sup> Había sido diseñado en 1967 por el Sindicato de Trabajadores de las Comunicaciones de Estados Unidos (CWA) en conjunto con la escuela obrera de la Universidad de Wisconsin.

La simulación se desarrolla entre seis jugadores (además del instructor), de los cuales tres forman el equipo de dirección de la empresa, mientras que los otros conforman la parte sindical. Cada uno recibe una carpeta con una serie de documentos que contienen información acerca de las características de la fábrica, la ciudad en que se encuentra emplazada, la situación del mercado de trabajo, etc., hasta el rol que le tocará desempeñar en el juego y la actitud que deberá asumir ante las distintas cuestiones objeto de la negociación. El juego dura seis horas, divididas en una primera etapa destinada a la distribución de tareas, planificación y estudio de los temas a tratar (salarios, seguridad social, vacaciones, antigüedad y duración del contrato), y la negociación propiamente dicha. Posteriormente se examinan las posiciones de cada equipo en función de las soluciones a las que llegó, y estos datos son transferidos a una “Calculadora de Resultados de la Negociación”, que entre 21 opciones posibles, escoge y propone una. Estas van desde el éxito o fracaso absoluto de la negociación, hasta opciones –la mayoría– que, por ser demasiado favorable a alguna de las partes, finalmente fracasan (ya sea que los trabajadores de la empresa no la aceptan y deciden ir a la huelga, que la fábrica se ve obligada a cerrar o se trasladada por la fuerza que muestra el sindicato, etc.). Por último se lleva a cabo un debate sobre la experiencia adquirida a partir de la simulación.

Como se puede advertir, el ejercicio intentaba inculcar que las soluciones que favorecen equitativamente a ambas partes son, a la vez, las más beneficiosas para el conjunto. Del mismo modo que en el *Manual* mencionado se propiciaba que las negociaciones fuesen llevadas a cabo con el máximo de responsabilidad y cálculo de costos y beneficios, a fin de obtener los mejores resultados posibles en una situación dada y procurar que los mismos sean duraderos. Tomaremos una cita del mismo, que vale la pena transcribir en extenso para ejemplificar al respecto

Antes de empezar las negociaciones, ambas partes se reúnen separadamente para definir su posición... Uno de los problemas más difíciles es el de decidir si es preferible presentar reivindicaciones extremas, que a juicio de los sindicalistas más experimentados no serán aceptadas, u otras más modestas, más cercanas a lo que cabe obtener y a lo que puede permitirse la empresa o industria. Habrá quienes consideren que presentando reivindicaciones extremas el sindicato da la impresión de ser poderoso, y en las negociaciones

—como en las batallas— conviene dar la mayor impresión de fuerza posible, o también que si al principio se presentan reivindicaciones extremas se llegará a un resultado final más favorable que si las demandas iniciales son moderadas. Por otra parte, si se exige mucho al principio y después hay que retirar o atenuar muchas de las exigencias para facilitar el acuerdo, con la consecuencia de que el resultado final sea muy inferior a lo que se esperaba al principio, los afiliados sindicales, que habían abrigado grandes esperanzas e ilusiones, pueden quedar tan defraudados que se nieguen a aceptar las condiciones obtenidas por sus representantes en la negociación, aunque sean las mejores que permitían las circunstancias, y decidan declararse en huelga. Si las exigencias iniciales hubiesen sido más moderadas y el resultado final de las negociaciones no se hubiese apartado tanto de ellas, la desilusión no habría sido tan grande y las probabilidades de acuerdo habrían sido mayores. Pero la moderación también tiene un inconveniente: si las peticiones iniciales corresponden o apenas difieren de lo que sus autores están firmemente dispuestos a conseguir, declarando, si es necesario, la huelga o el *lockout*, queda poco margen para negociar, y dichas peticiones tendrán casi un carácter de ultimátum (OIT, 1960, p. 36-37).



Fuente: OIT. Educación Obrera N.º 20, p. 33.

Al analizar este tipo de materiales queda de manifiesto el continuo balance que buscó la OIT entre lo que reconocía como su tarea prioritaria, esto es, dotar a los trabajadores de las herramientas adecuadas y suficientes para llevar a cabo la defensa de sus derechos – generalmente en condiciones en que “existe una desproporción de fuerzas excesivamente favorable al empleador” (OIT, 1960, p. 10)<sup>42</sup>, y el insistente bregar para que la puesta en práctica de dicho derecho fuera realizada por carriles sensatos y que arribasen a soluciones equilibradas.<sup>43</sup>

De todas maneras, no podemos dejar de mencionar, aunque aquí no lo abordemos en detalle, que la circulación de estos materiales no era unidireccional ni su recepción acrítica, sobre todo en lo atinente al fondo de lo que las formas buscaban transmitir. De hecho, según quién realizaba su lectura y uso, había cuestionamientos y/o resignificaciones de las propuestas pedagógicas difundidas por la organización tripartita.

Solo a modo de ilustrar la circulación y (uno de los tantos) usos de los materiales de la OIT en América Latina, en la fotografía podemos ver el dictado de una clase sobre negociaciones colectivas realizada en el marco de un

---

<sup>42</sup> En otro de los manuales, también respecto de las negociaciones colectivas, afirman: “Si bien en muchos países los dirigentes de las grandes organizaciones sindicales, en comparación con los empleadores, son verdaderos especialistas en cuestiones económicas y sociales y en problemas del trabajo, muy frecuentemente todavía, sobre todo en el plano local, los delegados sindicales que participan en negociaciones que pueden estar preñadas de consecuencias no disponen de otras armas que su buena voluntad y su consagración a la causa de los trabajadores. Sus deberes sindicales, que cumplen sin por ello dejar de realizar sus tareas cotidianas, exigen de ellos enormes esfuerzos. Es evidente que no están en igualdad de condiciones con sus interlocutores, sean éstos empleadores, representantes de empleadores o funcionarios públicos” (OIT, 1960, p. 213-214).

<sup>43</sup> “Insistiremos nuevamente en que sin verdadera intención por ambas partes de llegar a un acuerdo, para lo cual deben estar dispuestas a la transigencia y al compromiso, no son posibles las negociaciones colectivas. [...] Al negociar, cada parte puede defender enérgicamente su posición; también habrá mucho regateo y mucho ‘toma y daca’, pero siempre debe quedar la posibilidad de una transacción entre las reclamaciones y posiciones, en principio incompatibles, de ambas partes. Puede llegarse a un punto en que una de ellas no pueda ni esté dispuesta a hacer más concesiones; la labor de los negociadores hábiles consiste, en efecto, en darse cuenta del momento en que se alcanza ese límite, para decidir entonces si se acepta o no un acuerdo en esas condiciones” (OIT, 1960, p. 36).

seminario organizado por la ORIT en República Dominicana en 1967.<sup>44</sup> Su título, “Cuestiones que son objeto de negociaciones y contratos colectivos”, es retomado de la lección que con igual número se encuentra en el manual de la OIT *Las Negociaciones Colectivas*.<sup>45</sup> Si bien desconocemos la orientación precisa que se daba a cada uno, en la pizarra se puede leer que los tópicos desarrollados también eran similares: 1) Salarios; 2) Jornada de trabajo; 3) Vacaciones anuales; 4) Licencia de enfermedad y licencia por otros motivos; 5) Despido colectivo y reintegros; 6) Despido por faltas de disciplina.



Fuente: Archivo IISH: ORIT. Noticiero Obrero Interamericano, Año 13, N.º 158, p. 1.

---

<sup>44</sup> Se trató del Seminario de Capacitación Sindical para Secretarios de Organización, Quejas y Conflictos, realizado en la sede del Instituto Dominicano de Capacitación Sindical (INDOCAS) en Santo Domingo, durante los meses de agosto-septiembre de 1967.

<sup>45</sup> Véase la “Lección Quinta”, p. 53-64.

En cuanto a las metodologías empleadas, la imagen sugiere el uso de técnicas pensadas para favorecer la participación y discusión. Sabemos por la descripción de otros eventos en los cuales el tema tratado era la negociación colectiva, que los docentes buscaban aplicar métodos activos de enseñanza-aprendizaje, inclusive el simulacro o “escenificación”<sup>46</sup>. Así describía Morris Paladino, docente responsable de impartir esta materia desde los tempranos años sesenta en los cursos para instructores sindicales que se desarrollaban en el Instituto Interamericano de Estudios Sindicales (IIES) de la ORIT en México, la metodología implementada:

El tema fue dividido en cuatro sub-temas: 1) preparando a los gestores de la contratación colectiva; 2) preparando a los miembros; 3) aspectos legislativos, y 4) preparando la opinión pública. Cada uno de estos sub-temas fue presentado mediante una conferencia de introducción con una duración de veinte a treinta minutos, y luego siguieron las preguntas, respuestas y comentarios que duraron de veinte a treinta minutos. Luego se dividió a los participantes en grupos de trabajo, cada grupo consideró el tema de 2 horas y media a tres, tomando en cuenta el tema desde el punto de vista local y nacional. Después de las cinco sesiones, cada una llevada a cabo de la misma manera, se hizo una sexta sesión en forma de tablero, hecha por los que habían presentado el tema, con el propósito de aclarar cualquier duda existente entre los estudiantes (ORIT, mayo 1962, p. 22).

En definitiva, no solo la ORIT participaba de los distintos encuentros y actividades promovidos por la OIT –y viceversa–, sino que además son evidentes los préstamos entre ambas organizaciones en términos prácticos. Ahora bien, como dijimos, tampoco la última era la única interlocutora de la primera.<sup>47</sup> Dentro de la misma temática, nos encontramos con las ediciones del ya men-

---

<sup>46</sup> “Escenificación sobre Negociación Colectiva” era una de las asignaturas del *V Curso Ordinario para Instructores Sindicales*, realizado a inicios de 1964 en el principal centro de formación de la ORIT, el Instituto Interamericano de Estudios Sindicales. IIES - ORIT/CIOSL. *Informe del V Curso*, Anexo 4, p. 3. En IISH, Archivo ICFTU, Carpeta 5051.

<sup>47</sup> El manual de la ORIT destinado a la formación de sus instructores ofrece un listado de los materiales que la Regional utilizaba y recomendaba; la mayoría elaborados por instituciones afines o cercanas ideológicamente: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) –de la que formaba parte–, el IADSL, el CRAT-AID, el Centro de Estudios y

cionado Centro Regional de Ayuda Técnica (CRAT-AID), en particular con la Serie *Cartas Obreras*,<sup>48</sup> las que fueron muy utilizadas en las experiencias educativas que tanto la ORIT como (o en conjunto con) el Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL) dependiente de la AFL-CIO desarrollaron en distintos países latinoamericanos. Escritos en un lenguaje coloquial y con el recurso de las caricaturas, en la tónica del sindicalismo negociador y anticomunista norteamericano, estos breves folletos indicaban cómo desarrollar las distintas tareas sindicales. Este es quizá el ejemplo más cabal de cómo se re-significaron ciertas metodologías de enseñanza-aprendizaje para torner un tipo de trabajador comprometido con los intereses patronales y disciplinado respecto a la lógica de acumulación del capital.

Si bien existe un cuadernillo específicamente dedicado al tema que nos ocupa –“Preparación para la negociación colectiva”, más enfocado en describir cuestiones procedimentales–, aquí destacaremos, por su brevedad y contundencia, las orientaciones vertidas en otro de estos folletos, titulado “Derechos y Responsabilidades sindicales”, donde a propósito de las relaciones industriales, entre otros conceptos expresaban que:

El establecimiento del proceso de la negociación colectiva que resulta en un convenio colectivo, es una de las más grandes conquistas de los trabajadores. El sindicato espera que la administración de la empresa cumpla fielmente su parte del convenio; pero no debe mirar con ligereza su responsabilidad de cumplir fielmente también su parte de dicho convenio. Son muchos los beneficios que en creciente escala se incorporan, día a día, en las diversas cláusulas de los convenios colectivos; el sindicato tiene la responsabilidad de mantenerlos y, poco a poco, ampliarlos y extender su alcance. Para ello, el mejor argumento que puede utilizar es cumplir plenamente su parte del contrato y cuidar celosamente que cada trabajador cumpla la suya. El sindicato que así obra contribuye a crear un ambiente favorable hacia el trabajador y hacia la organización

---

Documentación Sociales, el Instituto de Relaciones del Trabajo de la Universidad de Puerto Rico, la Organización de Estados Americanos, y algunas embajadas (como las norteamericana, israelí, canadiense y británica); por supuesto, además de las producciones de la Unesco y la OIT. Véase Simon (1967, p. Apéndice I).

<sup>48</sup> Editados desde 1960 en Chile, Venezuela o México, estos folletos fueron los únicos materiales del CRAT-AID elaborados originalmente en español.

sindical. La paz industrial no es tan sólo la ausencia del conflicto industrial. Es eso y también la presencia de un espíritu creador de bienestar común. [...] la posibilidad de evitar conflictos... es un aporte que el sindicato moderno tiene la responsabilidad de hacer para el bienestar industrial y social.<sup>49</sup>



Fuente: Archivo CeDInCI: CRAT-AID. Derechos y responsabilidades sindicales, p. 26.

Si bien presentar las transferencias educativas de la OIT a la región a través de una sola institución parcializa la mirada sobre lo que fue una dinámica mucho más rica y compleja, el ejemplo seleccionado no es menor dado que era la principal regional obrera en la época, y la que tuvo vínculos más fluidos con la organización tripartita. Lo traemos además ya que nos interesa señalar cómo, a pesar de la importancia otorgada a los aspectos didácticos, para esta

---

<sup>49</sup> Y sobre el conflicto laboral decía: “Independientemente de lo que se diga o suceda en el proceso de las relaciones industriales, la verdad es que cuantos en él se interesan desean y necesitan arreglar sus diferencias con prontitud y justicia para que no lleguen a convertirse en un conflicto. Pero, si surge el conflicto, debe reconocerse que alguna de las partes ha insistido más en el ejercicio de sus derechos que en el cumplimiento de sus responsabilidades. A su vez, ambas partes contendientes deben comprender que el conflicto industrial –huelga, paro, cierre forzado, etc.–, constituye una situación en la que ya se ha caído tan fuera del marco de las relaciones meramente industriales que no es posible hallar solución solamente dentro de este marco. Entonces, entran en juego, por igual, la responsabilidad sindical y patronal ante el medio en que se desenvuelven: la comunidad social entera. En última instancia, será la conciencia de esta responsabilidad la que determinará el fin y la solución del conflicto” (CRAT-AID, 1963, p. 24-27).

Regional –como para muchas otras organizaciones obreras latinas– las cuestiones de forma estuvieron subordinadas al contenido de lo que se buscaba transmitir. Esto, claro está, introducía matices más o menos profundos según el caso en relación con los lineamientos que proponía la OIT.

Insistimos en que el hecho de ser o aparecer como una institución de técnicos y especialistas en estos asuntos –y por tanto como portadores de un saber “objetivo”–, facilitó la irradiación de sus propuestas hacia un formidable número de grupos abocados a la educación obrera, incluso muy disímiles entre sí. Sin embargo, mientras la OIT efectivamente pensó la cuestión más en términos formales, las reapropiaciones de dicho instrumental, en nuestro caso en América Latina, se tensaron con un énfasis mayor en cuestiones de contenido.<sup>50</sup> Es decir, si como enunciamos, la OIT se ocupó de innovar en métodos y técnicas que generaran dinámicas de aprendizaje activas y participativas, pero fundamentalmente rápidas y efectivas, fue justamente ese carácter de herramientas probadas para agilizar el proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que facilitó su amplia promoción y circulación. Pero, por otro lado, como la OIT no fue el único centro irradiador de este tipo de propuestas, lo que encontramos en los espacios o experiencias específicas es más bien un interjuego de proyectos e intereses, que dan cuenta de un diálogo en el cual, si los contenidos que llenaban las formas no eran unívocos, la dirección de los intercambios de ningún modo funcionaba de modo unidireccional.

## La eficacia de la neutralidad

Nuestro texto giró en torno a la relación entre forma y contenido que tensó los lineamientos educativos que la OIT desplegó hacia América Latina durante aquellas décadas atravesadas por los dilemas del desarrollo y los antagonismos ideológicos propios de la Guerra Fría.

En una primera aproximación a las fuentes nos llamó la atención el énfasis que la propia organización tripartita puso en las *formas* de transmisión y aprendizaje, si miramos las políticas y acciones en materia de formación sindical como laboral que impulsó. Muchas de sus energías estuvieron puestas en desarrollar un arsenal didáctico-pedagógico que permitiese una pronta y efectiva difusión y asimilación de conocimientos, en un contexto en que el “desarrollo” del Tercer Mundo no tenía tiempo que perder.

---

<sup>50</sup> Esta cuestión ha sido objeto de otros trabajos de nuestra autoría.

Sin embargo, esto no excluyó la importancia de las cuestiones de *contenido*. La política educativa de la OIT estuvo encaminada a la defensa de derechos laborales, con lo cual se buscaba garantizar una mejor venta de la fuerza de trabajo y la salvaguarda de quienes, entendía, estaban en una posición de mayor debilidad. Pero paralelamente, se preocupó por promover la idea de que el poder de negociación de las organizaciones sindicales debía, en el mundo “moderno”, desarrollarse armoniosamente, a través de sindicalistas preparados y empapados de las transformaciones económicas y sociales de su época y, por tanto, “responsables” a la hora de accionar.

En definitiva, la preocupación genuina por difundir y promover una formación en derechos laborales chocaba con intereses en conflicto y con las urgencias del desarrollo. Y es allí donde la cuestión de las formas de construcción y transmisión de conocimientos aparece como un elemento central para comprender la estrategia educativa de la OIT. El énfasis puesto en los métodos educativos operó en la misma tónica que la asistencia técnica al desarrollo, es decir, como senderos por los que la Organización podía avanzar sin generar demasiadas controversias. En este sentido, la “neutralidad” de las formas propuestas por técnicos y expertos le permitió una amplia aceptación interna y múltiples diálogos externos; a la vez que por su propia ambigüedad daba lugar a múltiples reapropiaciones.

### **Bibliografía y Fuentes Documentales**

- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional [CINTERFOR]. (1968). *Promoción profesional (Seminario realizado en Medellín, Colombia, 16-21 de octubre de 1967)*. Serie Informes N° 12. Montevideo: CINTERFOR.
- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. (1969). *Estudio sobre manuales (Proyecto 023: Normas sobre elaboración de manuales para cursos de formación profesional. Informe sobre la reunión técnica preparatoria. Montevideo, 26-30 de agosto de 1968)*. Serie Informes N° 19. Montevideo: CINTERFOR.
- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. (1970). *Proyecto 023. Normas sobre elaboración de manuales para cursos de formación profesional (II). Informe sobre la reunión técnica, Caracas, 22-26 de setiembre de 1969*. Montevideo: CINTERFOR.

- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. (1974). *CINTERFOR 1964-1973. Formación profesional en América Latina. Training in Latin America*. Montevideo: CINTERFOR.
- Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. (1976). *CBC Plomero, CIUO: 8-71.05*. Montevideo: CINTERFOR.
- Cox, R. (1968a). Education for development. *International Organization*, 23(1), 310-331.
- Cox, R. (1968b). *A progress report. 1968*. Ginebra: IILS.
- Instituto Interamericano de Estudios Sindicales [IIES] (julio-agosto 1974). *Boletín del Instituto Interamericano de Estudios Sindicales ORIT-CIOSL*, Año 1, N° 9. Cuernavaca: ORIT.
- International Institute of Labour Studies [IILS]. (1957). *Meeting of Experts on Workers' Education. Geneva, 9-14 December. Item 3 on the agenda: Review of the past activities of the ILO in the field of workers' education and recommendations for future action*, M.E.W.E./D.3. *ILO Collection*. International Institute of Social History, Carpeta 74.
- International Institute of Labour Studies [IILS]. (1966). *A prospect*. Ginebra: IILS.
- International Institute of Labour Studies [IILS]. (1975). *International Institute for Labour Studies*. Ginebra: IILS.
- International Institute of Labour Studies [IILS]. (1978). *Directory of Institutes for Labour Studies*. Ginebra: IILS.
- International Institute of Labour Studies [IILS]. (enero 1976). *Labour and Society. A quarterly journal of the International Institute for Labour Studies*, Vol. 1, N° 1.
- International Institute of Labour Studies [IILS]. (octubre 1966). *Bulletin*, N° 1.
- Maier, C. (1977). The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II. *International Organization*, 31(4), 607-633.
- Maul, D. (2010). 'The 'Morse Years': the ILO 1948-1970. En J. Van Daele, M. Rodríguez García, Van Goethem G. & Van der Linden M. (Eds.). *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the world during the twentieth century* (pp. 365-400). Bern: Peter Lang.

- México. Centro Regional de Ayuda Técnica - Agencia para el Desarrollo Internacional [CRAT-AID]. (1963). *Derechos y responsabilidades sindicales*. México: RTAC-AID.
- México. Centro Regional de Ayuda Técnica - Agencia para el Desarrollo Internacional. (1964). *Cómo dirigir una sesión*. México: RTAC-AID.
- Oficina Internacional del Trabajo. [OIT]. (junio 1966). *Educación Obrera*, N°7.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1950). *Resoluciones y textos diversos adoptados en la 33ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1959). *Libertad sindical. Manual de educación obrera*. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1960). *Las negociaciones colectivas. Manual de educación obrera*. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1961a). *Seminario sobre educación obrera en América Latina y en la Región del Caribe. México, 21-30 Noviembre 1960. Informe. WED/S/LAC/D.5 CN. I. 1961*. Ginebra: OIT - IISH - Archivo ILO
- Oficina Internacional del Trabajo. (1961b). *Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, abril de 1961. Actas*. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1965). *El mundo del trabajo frente a la nueva era. Objetivos, estructura y tareas de la O.I.T.* Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1975a). *La Educación Obrera y sus técnicas*. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. (abril 1970). *Educación Obrera*, N°18.
- Oficina Internacional del Trabajo. (diciembre 1964). *Noticias de la OIT*, Nueva serie, N° 11.
- Oficina Internacional del Trabajo. (diciembre 1969). *Educación Obrera*, N°17.
- Oficina Internacional del Trabajo. (diciembre 1972). *Informaciones*, Vol. 8, N° 6.
- Oficina Internacional del Trabajo. (junio 1964). *Educación Obrera*, N°1.
- Oficina Internacional del Trabajo. (junio 1965). *Educación Obrera*, N°4.
- Oficina Internacional del Trabajo. (junio 1967). *Educación Obrera*, N°10.

- Oficina Internacional del Trabajo. (junio 1969). *Educación Obrera*, N°16.
- Oficina Internacional del Trabajo. (junio 1970). *Educación Obrera*, N°19.
- Oficina Internacional del Trabajo. (junio 1973). *Informaciones*, Vol. 9, N° 3.
- Oficina Internacional del Trabajo. (marzo 1967). *Educación Obrera*, N°9.
- Oficina Internacional del Trabajo. (marzo 1969). *Educación Obrera*, N°15.
- Oficina Internacional del Trabajo. (marzo 1975). *Educación Obrera*, N°27.
- Oficina Internacional del Trabajo. (octubre 1964). *Educación Obrera*, N°2.
- Oficina Internacional del Trabajo. (octubre 1966). *Educación Obrera*, N°8.
- Oficina Internacional del Trabajo. (octubre 1967). *Educación Obrera*, N°11.
- Oficina Internacional del Trabajo. (octubre 1968). *Educación Obrera*, N°14.
- Oficina Internacional del Trabajo. (octubre 1970). *Educación Obrera*, N°20.
- Oficina Internacional del Trabajo. (octubre 1974). *Educación Obrera*, N°26.
- Oficina Internacional del Trabajo. (s/f). *Programa de la O.I.T. sobre Educación Obrera*. Ginebra: OIT.
- Organización Regional Interamericana de Trabajadores [ORIT]. (julio-agosto 1972). *Datos y Cifras*, Segunda Época, N° 1. México DF: ORIT.
- Organización Regional Interamericana de Trabajadores [ORIT]. (mayo 1962). *Mundo del Trabajo Libre*, Año XII, N° 143. México DF: ORIT-CIOSL.
- Organización Regional Interamericana de Trabajadores [ORIT]. (octubre 1967). *Noticiero Obrero Interamericano*, Año 13, N° 158. México DF: ORIT.
- Simon, F. (1967). *Métodos y técnicas de la enseñanza en la educación sindical (manual para uso del educador)*. México DF: ORIT.
- Van Daele, J. (2010). Writing ILO histories. En J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. Van Goethem & M. Van der Linden (Eds.). *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the world during the twentieth century* (pp. 13-39). Bern: Peter Lang.

## Los autores

### Rossana Barragán Romano

Doctora en Historia por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Docente de la Carrera de Historia y del CIDES de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). Actualmente trabaja en el International Institute for Social History en Ámsterdam. Es autora de numerosos artículos y varios libros, entre los cuales se encuentran *Reescrituras de la Independencia* junto con María Luisa Soux y otros autores (La Paz, 2013); *De Juntas, Guerrillas, Héroes y Conmemoraciones (comp.)* (La Paz, 2009); *Asambleas Constituyentes* (La Paz, 2006); *La Paz en el siglo XIX* (La Paz, 2009); “*Historia del Estado*”, *Informe de Desarrollo Humano PNUD Bolivia* (La Paz, 2007); *Espacio Urbano y Dinámica Étnica: La Paz en el siglo XX* (La Paz, 1990). [rossanabarragan2003@yahoo.com](mailto:rossanabarragan2003@yahoo.com)

### Laura Caruso

Doctora y Profesora de Historia (FFyL-UBA) y Magíster en Historia Social (IDAES-UNSAM), Investigadora Asistente de CONICET en el IDAES, y miembro del Núcleo de Historia Social y Cultural del Mundo del Trabajo. Es docente ayudante en IDAES y FFyL-UBA. Ha recibido becas del CONICET, DAAD y UNSAM. Recientemente publicó su tesis doctoral como libro bajo el título *Embarcados. Los trabajadores marítimos y la vida a bordo: sindicato, empresas y Estado en el puerto de Buenos Aires, 1889-1921*. También forma parte del Comité Editorial de la Revista *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*. [lauracaruso@gmail.com](mailto:lauracaruso@gmail.com)

### Norberto O. Ferreras

Realizó sus estudios de grado en Historia en la Universidad Nacional de Mar del Plata (1991), obtuvo su título de Maestría en Historia en la Univer-

sidade Federal Fluminense - UFF (1995) y el doctorado en Historia Social en la Universidade Estadual de Campinas - Unicamp (2001). Desde 2003 se desempeña como profesor de la Universidade Federal Fluminense (UFF), actualmente como Asociado. Tiene experiencia en el área de historia, con énfasis en historia de América Latina, y realiza investigaciones principalmente en los siguientes temas: sistemas de trabajo, trabajadores y movimientos sociales. Actualmente desarrolla una investigación sobre la relación entre la OIT y América Latina entre 1930 y el presente, centrada en la cuestión del trabajo forzado y el trabajo análogo a la esclavitud. [ferreras@vm.uff.br](mailto:ferreras@vm.uff.br)

## Patricio Herrera González

Doctor en Historia por el Colegio de Michoacán, Zamora, México. Actualmente es Profesor Investigador a tiempo completo, en la Facultad de Ciencias Económicas y en el programa de Doctorado en Estudios Interdisciplinarios de la Universidad de Valparaíso, Chile. Su área de investigación es la historia del trabajo-trabajadores en América Latina, desde la perspectiva sociopolítica. En el presente es investigador responsable del proyecto FONDECYT Iniciación 11140839, patrocinado por CONICYT, donde estudia la influencia política y sindical de la Confederación de Trabajadores de América Latina en el Cono Sur. Entre sus publicaciones recientes destacan: Vicente Lombardo Toledano y su cruzada obrera continental: entre colaboraciones y conflictos, 1927-1938 (*Izquierdas* N.º 26, 2016); *Beyond Social Legislation: Worker Unity in Latin America and Its Links to the International Labour Organization, 1936–1938*, en A. McPherson y Y. Wehrli (editores), *Beyond Geopolitics. New histories of Latin America at the League of Nation* (Nuevo México, USA: University of New Mexico Press, 2015); *La vía revolucionaria en Chile. Entre democracia, dictadura y transición (1965-1994)*, en V. Oikión, E. Rey y M. López (editores), *El estudio de las luchas revolucionarias en América Latina (1959-1996): estado de la cuestión* (México, 2014); y como coordinador, *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950* (México, 2013). [patricio.herrera@uv.cl](mailto:patricio.herrera@uv.cl)

## Graciela Queirolo

Doctora y Profesora de Historia por la Universidad de Buenos Aires. Máster en Historia por la Universidad Torcuato Di Tella. Sus investigaciones

se centran en género y trabajo en la Argentina y Chile a lo largo del siglo XX, bajo la perspectiva de la historia social y cultural. Investigadora responsable del proyecto posdoctoral FONDECYT 3150119, patrocinado por la Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile). Ha dictado cursos de posgrado en varias universidades. Ha publicado en revistas indexadas de su especialidad temática. También ha participado en acciones de capacitación educativa y de divulgación, ambas relacionadas con sus temas de investigación. Su tesis doctoral recibió la mención honorífica del premio a la mejor tesis doctoral en historia social, otorgado por la Asociación Latinoamericana e Ibérica de Historia Social. [graciela.queirolo@gmail.com](mailto:graciela.queirolo@gmail.com)

### Karina Inés Ramacciotti

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora Independiente del CONICET en el Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y como profesora de Historia Social en la Universidad Nacional de Quilmes. Es autora de *La política sanitaria del peronismo* y, junto a Carolina Biernat, de *Crecer y Multiplicarse. La política sanitaria materno infantil argentina (1900-1960)*. Ha compilado *Generando el peronismo. Estudios de cultura, política y género*; *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*; *Políticas sociales: entre demandas y resistencias*; *Historia de la Salud y la Enfermedad. Bajo la lupa de las ciencias sociales*; *Salud Pública y la Enfermería en la Argentina* y *Contigo ni pan ni cebolla. Debates y prácticas sobre el divorcio vincular en Argentina, 1932-1968*. Ha publicado artículos de su especialidad en revistas nacionales e internacionales. [karinaramacciotti@gmail.com](mailto:karinaramacciotti@gmail.com)

### Gabriela Scodeller

Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Se desempeña como Investigadora del CONICET en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Centro Científico y Tecnológico de Mendoza y ejerce la docencia en el Profesorado de Historia del Instituto Superior de Formación Docente y Técnica 9-030. Sus publicaciones versan sobre movimiento obrero argentino, historia reciente y memoria. Actualmente estudia los proyectos educativos de las organizaciones obreras latinoamericanas. [g\\_scodeller@yahoo.com.ar](mailto:g_scodeller@yahoo.com.ar)

## Andrés Stagnaro

Doctor y profesor de Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Becario posdoctoral del CONICET en el Centro de Historia Argentina y Americana (CHAYA) del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la UNLP. Investiga sobre la conformación de la justicia del trabajo en la provincia de Buenos Aires, la configuración de campos intelectuales y sobre el sindicalismo libre en Argentina y América Latina. Es profesor en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Es autor de varios artículos en revistas especializadas y su tesis de doctorado sobre los tribunales del trabajo se encuentra actualmente en prensa. [andres.stagnaro81@gmail.com](mailto:andres.stagnaro81@gmail.com)

El fin de la Primera Guerra Mundial abrió la posibilidad a la conformación de un organismo de carácter internacional dedicado a la regulación de las condiciones de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue la primera que excedió el espacio europeo y propuso incorporar entre sus miembros a otras naciones. Presentadas al mundo como la búsqueda conjunta de la justicia social y la paz mundial, las iniciativas regulatorias de la OIT apuntaron a encauzar y responder a la movilización obrera a través de la internacionalización de los principios de la legislación laboral. Este proceso se nutrió y reforzó diversas líneas políticas que existían en los países del espacio latinoamericano. Este libro presenta estudios sobre la participación de América Latina en la OIT como organismo de alcance virtualmente mundial para la regulación de las relaciones de trabajo y el impulso de su legislación. Al profundizar los debates y el conocimiento en torno a los procesos, personas y desarrollos que vincularon a la OIT con América Latina y su mosaico de realidades nacionales y locales, se busca poner en tensión las escalas de análisis necesarias para la indagación sobre el carácter local, nacional, regional y global de esta institución específica. Es también una pretensión de recuperar una arena de disputa por lo general soslayada en los estudios sobre la conflictividad obrero-patronal.



**Estudios/Investigaciones**

ISBN 978-950-34-1540-5

**IdIHCS** Instituto de  
Investigaciones en  
Humanidades y  
Ciencias Sociales

CONICET

