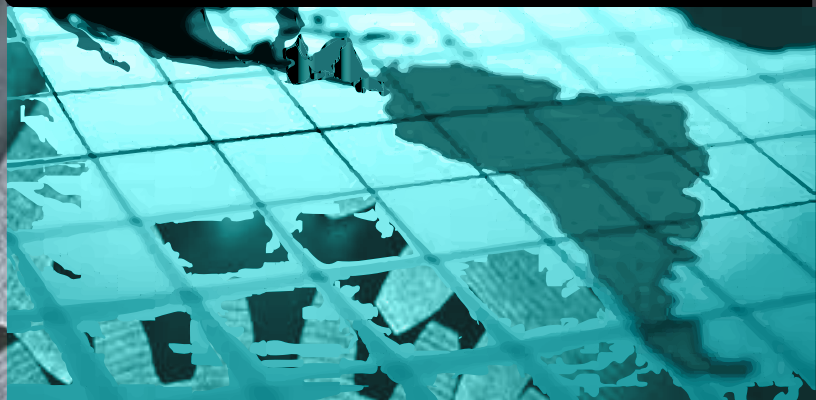


*Estudios / Investigaciones*



## **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.

# 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.

## 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

