

RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS SINDICATOS DURANTE LA PRIMERA PRESIDENCIA DE YRIGOYEN. SU IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN

Por Federico Leandro De Fazio

RESUMEN

La reforma electoral argentina del año 1912, provocó una ampliación del sistema político. Una vez asumido, en el año 1916, el primer presidente electo bajo la vigencia de esta norma -Hipólito Yrigoyen-, la UCR comenzó a desarrollar el intento por ensanchar las bases sociales del Estado a fin de lograr una mayor legitimidad del gobierno.

Paralelamente, a partir de 1915 y tras una nueva división del movimiento obrero, se consolida la hegemonía de la corriente "sindicalista" en el interior de las asociaciones de profesionales, cuyo principal propósito era la consecución de mejoras progresivas por medio de la negociación. Precisamente, los sindicalistas comienzan, paulatinamente, a entender favorable la legislación que regule al trabajo. Esta nueva tendencia es coincidente con las intenciones y miras del radicalismo, con lo cual, se establece un "pacto tácito" entre ambos, con la finalidad de obtener beneficios políticos, por parte del gobierno, y de obtener mejoras para su afiliados por parte de las asociaciones de trabajadores.

Así, se establecieron por primera vez relaciones directas entre el Estado y ciertas asociaciones de trabajadores, cuyos canales de mediación transitaban por fuera del sistema democrático-formal (como la formación de partidos políticos y debates parlamentarios). Esta nueva realidad motivó políticas heterogéneas y coyunturales que se vieron reflejadas en el tratamiento de la legislación social.

PALABRAS CLAVES

Sindicalismo; Unión Cívica Radical; legislación social; Relaciones corporativas.

RELATIONSHIPS BETWEEN THE STATE AND THE LABOUR UNIONS DURING THE FIRST YRIGROYEN'S PRESIDENCY. IT'S IMPACT IN THE LEGISLATION

By Federico Leandro De Fazio

SUMMARY

The argentinian electoral reform of 1912, provoked the development of the political system. Once the first president elected under the legal disposition of this norm in 1916 -Hipólito Yrigoyen- the UCR began to develop the attempt to extend the social basis of the State in order to obtain a major legitimacy of the government.

Besides, during the beginning of 1915 and beyond a new division of the labour movement, the hegemony of the current syndicalist was consolidated in the interior of the professional associations, which its main purpose was the acquisition of progressive improvements through negotiation. Precisely, the syndicalists begin, gradually, to understand favorable the legislation that regulates labour.

This new tendency is coincident with the purposes and aims of the radicalism, and, an "implied deal" is established between them, with the purpose of obtaining political benefits, on the part of the government, and to obtain improvements towards its affiliates on the part of the worker's associations.

In this way the relationships, which some author judged as "corporate", were established between the State and certain worker's associations, which their means of mediations accrued out of the democratic system (as the formation of political parties and parliamentary debates). This new reality caused heterogeneous politics and peculiarities to the concrete case that were seen reflected in the treatment of the social legislation.

KEYWORDS

Syndicalism; UCR; Social legislation; corporative relationships.

RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS SINDICATOS DURANTE LA PRIMERA PRESIDENCIA DE YRIGOYEN. SU IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN

Por Federico Leandro De Fazio*

1) Introducción

El presente trabajo es un extracto del avance alcanzado en el proyecto de investigación que lleva por nombre "Las políticas laborales del Estado argentino durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen. La indefinición estatal en la adopción de una postura uniforme" que integra la programación científica UBACyT -D002- (2008-2010), dirigido por el Dr. Mario Justo López (h) cuyo título temático general es: "Las Políticas Públicas de los gobiernos radicales. Su relación con la consolidación de la primera democracia de la Argentina, 1916-1930".

El tema elegido plantea como objetivo un desafío álgido, esto es: intentar dar una explicación a la oscilación estatal en la aplicación de políticas públicas referidas a la "cuestión social obrera".

La hipótesis de trabajo, a partir de la cuál se ramificó la recolección de datos, estuvo conjeturada sobre la siguiente afirmación: "El gobierno radical, de 1916 a 1922, careció de uniformidad en la aplicación de políticas públicas con respecto a la cuestión obrera y su tratamiento dependió de las presiones de sectores interesados, que eran aceptadas o no, de acuerdo a la influencia que éstos tuvieran en el normal desenvolvimiento de la actividad económica y en su grado de permeabilidad hacia la negociación".

La metodología aplicada para corroborar la hipótesis propuesta es la de una investigación histórica, de tipo cualitativa, sobre la base de fuentes primarias y fuentes secundarias.

Partimos de un marco teórico que supone que el análisis de las políticas públicas debe realizarse sin perder de vista el sistema político del cual surgen como, así también, su entorno. Este enfoque abierto sugiere interpretar la recepción de insumos -tensiones- por parte del Estado, mediados a través de canales de insumos (partidos políticos, medios de comunicación, grupos de interés, etc.), que según el grado de influencia ejercida impactará -o no- en la toma de decisiones políticas. No creemos, sencillamente, que el desarrollo de la idea de intervención estatal en los diversos aspectos de la "vida social" se deba, exclusivamente, a la evolución de las ciencias sociales -mediante la formulación de diagnósticos inspirados en el positivismo sociológico-, sino que el Estado se vio obligado, en forma acelerada, a resolver el problema debido al desarrollo de las organizaciones obreras, de sus manifestaciones ideológicas y el estallido del conflicto social (SURIANO J., 2000). Es así, como las políticas públicas con relación a la "cuestión social" penetraron en espacios que otrora eran considerados, exclusivamente, como pertenecientes a la

* Abogado UBA, Becario de Maestría UBACYT.

esfera privada provocando una alquimia dentro de la tradicional idea liberal de estricta división entre "lo privado" y "lo público"¹.

2) La reforma electoral y la ampliación del sistema político

Durante la primera década del siglo XX la política del Estado se había destacado por un enfrentamiento abierto entre éste y las agrupaciones obreras. Los actores más tradicionales de la elite gobernante estimaban que la única forma de "erradicar los conflictos sociales era la represión, puesto que los males sociales no eran, para ellos, inherentes al proceso histórico argentino sino provocados desde afuera por ideas contestatarias de anarquistas" (SURIANO J., 1993, 12). Concurrentemente con esa interpretación sobre la "cuestión social obrera" es como -tras la huelga general de 1902- emerge la sanción de la "Ley de Residencia" y -tras de la semana roja de 1909; el asesinato a jefe de policía Ramón Falcón y la gran agitación del centenario- la Ley de "Defensa Social".

La reforma electoral de 1912 propició la ampliación del sistema político en el país que se evidencia en la observación de dos variables fundamentales:

Por un lado, la integración al juego de la dinámica política de una importante porción de la sociedad civil excluida hasta ese momento. La nueva necesidad, por parte de los agente políticos, de legitimación y apoyo político en virtud de la nueva competencia electoral, genera la necesidad de regular las diferencias y tensiones dentro de la sociedad.

La travesía de una hegemonía burguesa organicista a una hegemonía burguesa pluralista (ANSALDI W., 1995) originó el desarrollo de políticas públicas por parte del Estado no sólo para resolver una contradicción obrera que en concreto se plantease sino, como fin mediato, para que las tensiones no debiliten el orden social y de dominación vigente (OZSLAK O., 1997).

Por otro lado, más allá de su hegemonía dirigente en cuanto a lo económico y cultural, tras las elecciones de 1916 la elite quedaría parcialmente fuera de la estructura interna del Estado, lo que simbolizaba la pérdida de su dominación política pasando a ser un agente dinámico más del sistema político. Así lo destaca Luís María Caterina al comentar que "por primera vez en la argentina, los sectores empresarios estaban fuera de la estructura general del Estado. Podían hablar, influenciar, presionar, pero el Estado -tenazmente- reivindicaría su papel central de tercero, lo mas imparcial posible, en los conflictos sociales" (CATERINA L., 1997, 63).

De esta forma, se revela como la expansión de los derechos políticos trae consigo un escenario propicio para la proyección del aparato estatal en el involucramiento de sus instituciones en contradicciones sociales que antes fueron desatendidas estimulando el desarrollo de los derechos sociales.

Las elecciones de 1916 originaron la victoria en los comicios de la UCR que se presentó como un partido "modernizador" del Estado, y en ello tiene mucha significación su composición, pues, estaba conformado mediante un "conglomerado heterogéneo de sectores sociales urbanos y rurales" (ROCK D., 1997, 119). A raíz de ello, no mostró un programa definido, sino más bien una serie de objetivos difusos y genéricos. Con ello queremos significar que el Partido Radical entendía -discursivamente hablando- que en él confluían todos los intereses que coexistan en la Nación, lo cual se refleja en el siguiente manifiesto partidario: "La UCR no es refractaria a ningún

¹ En particular, dentro de la disciplina que estudia al Derecho del Trabajo, se concibe a la irrupción pública como "regulación heterónoma", es decir, proveniente desde el exterior de la autonomía particular de los agentes antagónicos.

interés legítimo, y por el contrario caben en su seno todos los elementos que quieran ponerse sinceramente al servicio del verdadero bienestar del país ("MANIFIESTO DE LA UCR AL PUEBLO DE LA REPÚBLICA", JULIO DE 1915). Por tanto extraemos que el radicalismo pretendió establecer una identificación simbólica común a fin de estrechar la cooperación entre los distintos estratos sociales para sustentar el orden de dominación social establecido y la legitimidad de su gobierno.

De esta manera el gobierno de la "nueva democracia" se caracterizó por:

a) no concebir, en forma extendida, a la totalidad del movimiento obrero como criminal y anti-social -en este sentido se refirió La Época, el periódico oficial, al caracterizar la labor del presidente: "solo cuando el presidente Yrigoyen asume el gobierno se señalan en sus actos direcciones dignas de un gobierno adelantado y moderno. [...] Los gremios obreros dejan de ser para el Estado oscuras y amenazantes jaurías de elementos antisociales [...] para convertirse en parte viva de la sociedad argentina" (LE, 27/06/1918)-;

b) por un mayor intervencionismo en los conflictos entre obreros y patrones -como por ejemplo el arbitraje en los conflictos marítimos de 1916 y 1917; la regulación, mediante decretos, de lo reclamado en la huelga general ferroviaria de 1917- y

c) por la apertura del diálogo directo con las organizaciones obreras -con referencia a esto último el día 5 de diciembre de 1916, a meses de asumido el primer presidente radical, delegados de la Federación Obrera Marítima (FOM) y de la Federación Regional Argentina del IX Congreso (FORA IX) mantuvieron una reunión con el presidente en la casa de Gobierno a fin de manifestar el reclamo que originó la huelga en el puerto de Buenos Aires (ROCK, 1997, 163). Lo mismo sucedió en enero de 1917, cuando el Ministro de Obras Públicas, Pablo Torello, recibe a "La Fraternidad" para oír las quejas del gremio contra las compañías (LE 20/01/1919)-.

3) Subsistencia del orden económico y social establecido

Sin embargo y pese a la asunción del gobierno pluralista, el Estado no modificará las características fundamentales de la estructura económica y social. Su tendencia hallaba sus límites en una filosofía liberal-reformista a tal punto que consideraban que si el progreso material no hubiera sido perturbado por desastrosas administraciones, la república hubiera alcanzado proporciones de riquezas inimaginables (ROCK D., 1997, 63). Es decir, creían en las premisas fundamentales del modelo liberal clásico y atribuían sus defectos a las distintas gestiones del mismo.

Asimismo, sus discursos estaban impregnados firmemente por concepciones positivistas, pues, ante todos los conflictos suscitados durante este período, el radicalismo dejó entreverar que reconocería el reclamo obrero, siempre y cuando no se hallara afectado el "orden económico y social". En este sentido, La Época sostenía: "la huelga es respetada en todo lo que no excede de los límites que a los trabajadores les asisten de abandonar el trabajo, dentro de condiciones determinadas. La huelga será reprimida en toda tentativa que desnaturalice su verdadero carácter y que denuncie intenciones de violar el orden social o atentar contra los derechos civiles garantizados por la constitución a todos los habitantes de la república" (La Época, 10/01/1919).

Sintetizando, al igual que lo expresado por los intelectuales progresistas que integraron cargos en gobierno anteriores (ZIMMERMANN E., 1995), el reformismo propuesto por el radicalismo nunca asintió a la sustitución del

modelo establecido, sino que buscaba vías reformistas a fin de canalizar la gran conflictividad que se vivía en aquellos años agravada por una creciente devaluación del salario real a causa de la posguerra.

Esta concepción reformista-preventiva fue la que llevó, en definitiva, a David Rock a afirmar que el Partido Radical, buscaba la armonía de clases a fin de legitimar aún más el modelo vigente, pero fuera de los marcos de la clase gobernante tradicional. Es decir, que en muchos aspectos, se diría que la oligarquía simplemente cambió de ropaje. Sustenta sus dichos, al evidenciar que en el primer gabinete de Yrigoyen, cinco de los ocho ministros eran ganaderos de la provincia de Buenos Aires o estaban íntimamente conectados con el sector exportador. Dentro de la primera condición, se encontraban el ministro de agricultura, designado posteriormente ministro de relaciones exteriores, Honorio Pueyrredón; el ministro de obras públicas, Pablo Torello; el ministro de relaciones exteriores, Carlos Becú, y el ministro de Marina, Federico Álvarez Toledo quienes eran destacados hacendados y, dentro de la segunda, se ubicaba al ministro de Hacienda, Domingo E. Salaberry, quien se dedicaba a las exportaciones y a los asuntos bancarios e inmobiliarios.

4) Evolución del movimiento obrero argentino

Para el año 1915, la mayoría de las, por entonces llamadas, sociedades de resistencia se hallaban unificadas en la Federación Obrera Regional Argentina (FORA). Sin embargo, ello no significaba que hubiera una cohesión sólida entre las heterogéneas facciones del movimiento obrero que se nucleaban en ella. De hecho, la federación se encontraba subdividida por gremios que pertenecían a tendencias sindicalistas; anarquistas y socialistas, todos los cuales partían de presupuestos diferentes, con objetivos distintos y, en muchos casos, incompatibles entre sí.

El carácter inconciliable de sus diferentes ópticas quedó reflejado en las repercusiones suscitadas luego de la celebración del IX Congreso, el 1 de abril de ese año, cuando se establece que “la FORA es una institución eminentemente obrera, organizada por grupos comunes de oficios, pero cuyos componentes responden a las mas variadas tendencias ideológicas y doctrinarias, que para mantenerse en sólida cohesión necesitan la mas amplia libertad de pensamiento, aunque es imprescindible que sus acciones se encuadren [...] con absoluta prescindencia de los grupos y partidos que militan fuera de las organizaciones de los trabajadores agremiados. Por lo tanto, la FORA no se pronuncia oficialmente partidaria ni aconseja la adopción de sistemas filosóficos ni ideológicos determinados” (ISCARO, 1958, 97). Luego de este congreso, la mayoría del proletariado argentino institucionaliza el concepto de sindicato como único medio capaz de desarrollar el socialismo y el llamado a mantener a las organizaciones obreras alejadas de toda influencia o injerencia de otras clases sociales, en particular de intelectuales y “profesionales de la política”, lo que derogaba, implícitamente, la resolución proclamada durante el V Congreso y sostenida oficialmente hasta esos días, que recomendaba la lucha hacia el comunismo anárquico.

A partir de allí reflataron viejas pugnas dentro del movimiento obrero y se provocó la escisión de la franja anarcosindicalista con el fin de volver a las premisas sostenidas en el quinto congreso de la federación; esto es, la recomendación a todos sus adherentes a facilitar “propaganda e ilustración más amplia, en el sentido de inculcar en los obreros los principios económicos y filosóficos del comunismo anárquico” (ABAD DE SANTILLAN D., 1933, 151). La crítica anarquista, se basaba en que, sin perjuicio de que es imposible desproveerse de una concepción ideológica, el discurso de neutralidad es un recurso para los que tratan de imponer su jefatura personal a las masas obreras que carecen de una orientación revolucionaria.

Así el 2 de mayo de 1915, se conformó la reunión de los anarquistas disidentes, y se estableció desconocer lo postulado en el IX congreso y mantener la mentada recomendación del V Congreso quedando dividido el movimiento obrero entre la FORA del IX Congreso y la FORA del V Congreso.

Pero, cierto es, que esta última asociación se estableció con un número reducido de trabajadores respecto a su par sindicalista y, desde allí, se profundizó la decadencia anarquista en la representación de los asalariados. De hecho, luego las exitosas conquistas provocadas por las huelgas marítimas y ferroviarias, la FORA IX obtiene un crecimiento extraordinario. Así, pasaron de 51 sindicatos adheridos a la central para 1915 a 70 en 1916; 199 en 1917; 350 en 1918; 530 en 1919 y 734 en 1920 (PALACIOS, 1927, 190). David Rock comenta que: [...] poco a poco fue desapareciendo la postura anti-estatal extrema de los sindicatos, que quedaron bajo el control de una corriente moderada, interesada menos en enfrentar al Estado que en mejorar la situación económica de los trabajadores" (ROCK D., 1997, 136).

La nueva corriente hegemónica dentro de los gremios obreros trae consigo la generalización de nuevas formas de ejercer presión:

a) Así, por un lado, desestiman a la huelga general como método principal de lucha al establecer una amplia soberanía de acción de cada uno de sus gremios sindicados, constituyéndose en guardián "celoso de la autonomía y la libertad que tiene cada sindicato federado de tratar, según le convenga a sus intereses, la mejor forma de llevar y resolver sus luchas. (MAROTTA S., 1960, 204).

b) por el otro comienzan a desplegar una actitud más flexible hacia la negociación propuesta por el poder político mediada por una nueva perspectiva acerca de la legislación estatal referida a regular las relaciones de trabajo. Ello pues, se abandona el descreimiento incondicional hacia la legislación social sostenida durante los años anteriores y comienzan, paulatinamente, a aceptar y a tener una actitud más flexible frente a ella. Así, pasaron a sostener: "sin caer en la ilusión de creer que cinco o seis leyes puedan resolver de raíz la grave y compleja cuestión social. Un poco de libertad y una legislación sana hará menos desgarradora y violenta la evolución ineludible hacia la nueva era social" (LOO, N° 91, Agosto de 1919).

Como más adelante se verá, estos cambios en el interior del movimiento obrero, como el abandono de la huelga general; la organización de las federaciones por actividad y la autonomía individual de cada sindicato para alcanzar sus metas particulares y el no rechazo absoluto hacia la legislación será esencial para entender la evolución en el tratamiento de las normas para regular, en lo sucesivo, las relaciones de trabajo.

5) Relación entre los sindicatos y el Estado tras la asunción de Yrigoyen

Los nuevos aires "sindicalistas" fueron coincidentes con las aspiraciones del primer gobierno radical. El yrigoyenismo comprendió la importancia electoral de la base obrera y buscó nuevas alternativas para su captación, más allá de la beneficencia de los comités. De esta forma, el gobierno se embarcó en un proyecto tendiente a establecer estrechos vínculos con el movimiento sindical, basado en la relación y diálogo directo.

Algunos autores catalogan a esa relación como "de tipo corporativa" y basan esa caracterización en que se combinó la potenciación de los poderes presidenciales y, a la vez, la apelación al protagonismo de las asociaciones de interés prescindiendo del sistema de partidos y de la acción parlamentaria (ANSALDI W., 1995).

Otros prefirieron denominar a las relaciones descritas como un "pacto tácito" –Falcón; Horowitz; Rock y del Campo-, entendiéndolas como cooperaciones entre el Estado y los gremios sindicalistas con el fin de hacer frente a los adversarios comunes: los socialistas, por un lado, –puesto que competían con el radicales en el plano electoral y con los sindicalistas en el plano gremial- y los anarquistas, por el otro -ya que significaban una amenaza al equilibrio del orden social para los primeros y, asimismo, un competidor en el plano asociativo con los segundos-.

Más allá de su denominación, lo cierto es que esas relaciones directas supusieron no solamente el protagonismo de ciertos gremios de trabajadores, sino también la exclusión de muchos otros, pues, para establecer ese entendimiento -relación corporativa o "pacto tácito"- con el Estado debían cumplimentarse, previamente, una serie de requisitos. Así, la negociación con el gobierno radical se suscitó únicamente cuando se trataba de acciones de gremios que desarrollaban actividades centrales para la economía agro-exportadora -gremios de transportes, por ejemplo- y, asimismo, gremios que adopten una postura permeable a transigir.

Por ello, aquellas asociaciones que no desarrollasen actividades consideradas de "interés público" no obtendrían simétrica atención por parte del Estado e, igualmente, quienes se oponían inflexiblemente a la política de negociación oficial se convirtieron en el centro de persecución estatal, dejaban de ser reconocidos como parte del sector trabajador, para convertirse en una influencia conspiradora de "agitadores profesionales".

Para consolidar su objetivo de encarrilar la vida gremial dentro de los carriles del orden social establecido el radicalismo intentó legitimar su estrategia a través de presentaciones ante el Congreso de la Nación². Esta idea de "institucionalizar el orden" (OZSLAK, 1986, 27) y de sustentar la dominación política mediante la implementación de políticas que tuvieran las dosis justas de consenso y de coerción, se ve reflejado en los proyectos de leyes, propuestos por funcionarios radicales.

6) Legislación parcial y heterogénea: (el consenso)

Tal como ya se ha referenciado, el radicalismo atendió, preferentemente, a los gremios que pudieran interrumpir el tráfico comercial del país. Dentro de una economía casi exclusivamente agro-exportadora, la paralización de estas actividades que eran el transporte del "granero del mundo", significaba el cese de la principal actividad económica. Precisamente, los sindicatos portuarios y ferroviarios, obtuvieron grandes mejoras en éste período. Así pues, obtendrán regulaciones emanadas del Estado a través de laudos arbitrales que dirimían un conflicto en particular entre un sindicato y una empresa -por ejemplo en el caso de los trabajadores marítimos-; decretos del poder ejecutivo que establecían normas para determinada actividad en conflicto -como por ejemplo la regulación del trabajo ferroviario según la facultad concedida al Poder Ejecutivo por la ley 2.873 y el decreto de oficialización de los trabajadores marítimos en 1919- y las leyes de jubilaciones y pensiones para empleados ferroviarios y para trabajadores de empresas de servicios particulares de interés público.

La capacidad de negociación de estos sindicatos yacía en que la interrupción del tráfico comercial suponía, para el gobierno, la urgencia por su solución atento al déficit que ocasionaría en la balanza comercial y al consecuente hostigamiento que pudiera recibir por parte de los máximos exponentes del poder económico, los políticos conservadores y cierta parte de la prensa, por no remediar el conflicto velozmente. Por ello, y a diferencia de las

² La legitimidad racional-legal es aquella [...] basada en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada por normas racionalmente creadas, es decir, en orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas (AZNAR Y DE LUCA, 2007)

tensiones suscitadas en otras actividades, éstos grupos y el gobierno se encontraban dispuestos a fomentar mejoras sobre los trabajadores de transporte, esto pues, entendían que significaba la mejor estrategia para disciplinar definitivamente a los trabajadores sin entorpecer el flujo económico.

En los discursos parlamentarios, notamos que tanto los legisladores conservadores como los radicales entendían a este tipo de leyes sociales como apaciguadoras de los conflictos. Así lo expresó, en ocasión del debate para la sanción de la ley de jubilaciones y pensiones de empleados de ferrocarriles, uno de los senadores e integrantes de la comisión de legislación, Julio A. Roca, cuando sostuvo: "(...) Creo que esta ley va a tener positiva influencia en el espíritu del ya muy numeroso personal ferroviario de la Republica, en el sentido de establecer normas y condiciones de trabajo que les permitan estar mas satisfechos de la función social que desempeñan en la sociedad, y, a la vez a constituirlos en elementos de seguridad, de permanencia, de estabilidad del tráfico ferroviario" (DSsen. 6 marzo de 1919). En el mismo sentido se refirió el diputado radical Vicente Gallo, al debatirse el proyecto de jubilaciones y pensiones destinada a empleados de empresas privadas de servicios públicos, cuando manifestó: "Entre los beneficios que en nombre de la comisión he atribuido a esta ley, figura, y creo haberlo dicho, el de la mas severa disciplina dentro del personal y de la mayor eficiencia en la prestación del servicio publico. Creo que estas leyes actúan como una gran fuerza moral, aquietando los espíritus, estimulando la labor [...]."

Pero este tipo de norma parcial no proviene, unilateralmente, desde el Estado sino que están impregnadas de cierto halo de consenso. La franja sindicalista del movimiento obrero, que se siente identificada con la idea de negociación, descubre en la política radical una veta para obtener beneficios para su organización. Es decir, la idea sindical flexible hacia la transacción, sumado a el abandono de la huelga general y la autonomía de cada organización federada, son elementos esenciales para comprender que dentro del propio acondicionamiento sindical está el motivo primordial de aquello denominamos "legislación parcial y heterogénea", puesto que se encuentra íntimamente relacionado con la capacidad de negociación de cada asociación en particular.

A modo de comparación, indicaremos que las normas sociales sancionadas antes de la asunción del radicalismo -la ley 4.661 de descanso dominical, la ley 5.291 sobre trabajo de mujeres y menores y la ley 9.688 de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales-, tuvieron una diferencia sustancial con respecto a la regulación radical, esto es: el ámbito de aplicación. Así pues, en las primeras el espectro al cual era aplicable fue de tipo general, o mejor dicho, a toda la masa de trabajadores dependientes. En cambio, como ya se expuso anteriormente, durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen se sucedieron normas que se refirieron, exclusivamente, a la regulación de determinadas actividades productivas la que, como se ya explicó, fueron a favor de aquellas entidades sindicales que lograron un entendimiento con aquel.

El control sindical (la coacción)

Como ya se anticipó, uno de los requisitos que debían poseer los sindicatos para obtener consenso en cuanto a la legitimidad de su reclamo era estar dispuesto a la mediación oficial propuesta por el Estado. Es decir, el radicalismo consideraba la reclamación obrera siempre y cuando, tal como lo decía Duverger, sea una lucha "en el régimen" y no "sobre el régimen", entendida la primera como la dinámica entre fuerzas políticas antagónicas dentro del orden imperante para modificarlo o transformarlo, pero sin discutir la legitimidad del sistema en si mismo (BIDART CAMPOS G., 329).

Analizando los distintos conflictos suscitados durante el período, notamos que ante el levantamiento de gremios que no estuvieran dispuestos a transitar dentro de los procedimientos de conciliación ofrecidos por el Estado, éstos y sus reclamaciones serían desacreditadas por los voceros del gobierno; calificándolos no como un conflicto obrero genuino, sino como “agitadores remunerados” o “elementos extranjeros” que buscaba atentar contra la paz social en virtud de fines extra-gremiales.

Con el fin de oficializar y, por lo tanto, legitimar mediante la ley la preferencia por los sindicatos transigentes, el radicalismo puso el énfasis en la regulación positiva de la conformación, existencia y acción de las asociaciones profesionales. En este sentido, y tras la huelga general de enero de 1919, diferentes funcionarios radicales presentaron proyectos de leyes cuyo fin primordial era encarrilar las reclamaciones obreras dentro de un margen de paz, legalidad y previsibilidad. Alejandro Unsain, por ese entonces presidente del Departamento Nacional del Trabajo, consideraba que “la falta de una ley en materia de huelgas, [...] coloca a las autoridades en la difícil situación de proceder en cada caso en forma diversa y ocasional, buscando dentro de sus posibilidades medios y recursos que carecen de la estabilidad que sólo una norma jurídica inexistente podría dar” (BDNT, N° 37, V.). La sucesión de proyectos a la que se hace mención estuvieron referidos al funcionamiento de las asociaciones sindicales; a la conciliación y al arbitraje obligatorio en materia de conflictos colectivos de trabajo y a los convenios colectivos de trabajo.

Así, el 30 de mayo de 1919, el Poder Ejecutivo presenta ante la cámara de diputados un proyecto sobre “asociaciones profesionales” que instituía la figura de la “personería jurídica” y establecía pautas para su obtención y conservación. Así, las asociaciones sindicales que quisieran institucionalizarse y ser reconocidas debían cumplir con un objeto de existencia lícito, es decir que no vulnera el “orden público” y las “buenas costumbres”, por un lado, y el compromiso de acatar la conciliación y el arbitraje ofrecido por el Estado en caso de conflicto, por el otro. Quien, decidía la obtención o la supresión de la personalidad jurídica era el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), dependiente del Ministerio del Interior.

Ocho días antes, a la presentación del proyecto sobre asociaciones profesionales, el Poder Ejecutivo elevó un proyecto sobre conciliación y arbitraje. Como primera medida, el artículo 2 del proyecto establecía la necesaria intervención del Estado en el conflicto, puesto que exigía a la asociación obrera presentar un pliego de peticiones ante el DNT, antes de tomar alguna medida de acción directa (DSdip, 21 de mayo de 1919). Asimismo el art. 4 establecía que producida la huelga, luego de la negativa de la patronal, las partes están obligadas, dentro de las 48 horas, a llevar el conflicto ante la junta de conciliación, la que estará compuesta por el presidente del DNT y de un representante por cada parte quienes estarán nombrados por el Poder Ejecutivo (DSdip, 21 de mayo de 1919). Luego, el art. 9 instauraba el arbitraje obligatorio en caso de que la conciliación fracase. El árbitro sería el juez civil de turno y el laudo tendría carácter de obligatorio. En caso de no ser cumplido el laudo, se instituían varios tipos de sanciones: así, el gremio que desobedezca el fallo sería pasible de la pérdida de la personería jurídica; quedaría inhabilitado de ejercer el derecho a reunión y los miembros de la comisión directiva del sindicato, que decidieron desatenderlo, serían pasibles de condena por delito de desacato, según lo prescripto por los artículos 11 y 14 (DSdip, 21 de mayo de 1919).

Por su parte, el diputado Carlos Becú, presentó un proyecto en Diputados el 6 de Junio de 1919, donde también se instituían mecanismos conminatorios de conciliación. El proyecto establecía la obligatoriedad de transitar por la conciliación y el arbitraje propuesto por el Estado. Asimismo, prohibía entrar en huelga durante el transcurso

de la negociación oficial y otorgaba amplias facultades el Poder Ejecutivo para controlar el funcionamiento de los gremios (DSdip, 6 de junio de 1919). En este sentido el art. 36 del proyecto establece: "El Poder Ejecutivo no podrá conceder y retirará la personería jurídica a las corporaciones de cualquier clase cuyas resoluciones, declaraciones o propósitos signifiquen la intención de realizar aislada o colectivamente actos definidos, prohibidos y castigados por la presente ley" (DSdip, 6 de junio de 1919).

Por otro lado, el proyecto condicionaba aún más a los trabajadores que realicen actividades consideradas "de interés público"; el art. 37 disponía que: "Será aplicable el doble de las penas establecidas en las leyes generales y en la presente a los empleados y empleadores que tengan a su cargo servicios de interés público. Son servicios de interés público, a estos efectos: los transportes públicos, los servicios portuarios [...] (DSdip, 6 de junio de 1919)". De esta manera, el proyecto buscaba impedir no sólo el cese de actividades que tuvieran carácter de vital importancia para la vida social, tales como agua, gas, electricidad, sino, además, de aquellas que pudieran provocar un freno en el natural desarrollo del mercado agro-exportador, como lo eran los trabajos en puertos y trenes.

En igual sentido, el proyecto del diputado Carlos J Rodríguez, disponía en sus artículos 11 y 12, con carácter obligatorio, que los gremios se sometían a la conciliación y arbitraje que prescribe la ley, sancionándolos con la disolución del sindicato a quienes no negaren o no acaten el laudo dictado (DSdip, 12 de junio de 1919). Los artículos 30 y 31 requerían un aviso de cinco días para hacer huelga y de diez días si se trata de un gremio del transporte, bajo sanción de quitarle la personería jurídica (DSdip, 12 de junio de 1919).

También el proyecto presentado por el PE, sobre contratos colectivos de trabajo, limitaba la acción directa, puesto que, su artículo 16 establecía que mientras esté vigente el convenio, ninguna de las partes podrá emplear contra la otra los medios de lucha aún en cuestiones que no estén regidas en el contrato (DSdip, 21 de mayo de 1919).

Además, establecía implícitamente una preferencia a la adhesión de los trabajadores al sindicato más transigente, puesto que para que el convenio fuera aplicado al trabajador, éste debía estar afiliado a la entidad obrera (art. 5), lo que condicionaba a los trabajadores a permanecer en el gremio o a afiliarse al mismo (DSdip, 21 de mayo de 1919).

Los proyectos descriptos tenían dos finalidades básicas comunes entre sí: por un lado, la posibilidad de intervención necesaria y sin el avenimiento de las partes en el conflicto, por parte del Estado, imponiendo condiciones que en caso de ser desatadas traería aparejado enérgicas sanciones y, por otro lado, el control a las organizaciones obreras, puesto que aquellas asociaciones profesionales que no obtuvieran o perdieran la personería jurídica quedarían en una situación de ilegalidad permanente, donde sus derechos a reunión y a huelga se verían menguados o directamente impedidos.

8) Reflexiones finales

La reforma electoral argentina, no concluyó en un desarrollo de la representación político-democrático de los distintos intereses sectoriales, sino que amplió la dinámica del sistema político e instituyó nuevas relaciones entre Estado y las asociaciones de interés. La nueva realidad en los comicios si bien amplió la democracia no la fortaleció; propició al avance de un partido político heterogéneo que intentaba aglutinar la representación de todos los sectores sociales y la consolidación de un nuevo modelo sindical, con características más transigentes.

A partir de allí se estableció una nueva forma de contactos directos entre el gobierno de Yrigoyen y determinados gremios -generalmente federados en la FORA IX- dejando instaurado en el país, el primer antecedente de mediaciones entre el Poder Ejecutivo y las asociaciones obreras por fuera del sistema democrático -tal como pudiera ser con el establecimiento de partidos políticos y el debate parlamentario, por ejemplo-, con la finalidad de obtener beneficios políticos, por parte del primero y obtener concesiones pragmáticas e inmediatas que mejoren las condiciones de sus obreros afiliados y así aglutinar más cantidad de trabajadores que las restantes federaciones obreras, por parte de los segundos.

El contexto sociológico descripto genera un impacto directo sobre la evolución del derecho social en éste período. Así, se buscó reconocer y reivindicar, únicamente, a aquellos sindicatos que establecieran este tipo de relación con el Estado.

Coincidimos con Waldo Ansaldi cuando explica que esta mediación -que el califica como de tipo corporativa- traba decisivamente la construcción de un orden social y político genuina y sólidamente democrático y representativo de todo el entramado social (ANSALDI W., 1994). Siguiendo esta línea, quizás podría reflexionarse que la falta de representación política a través de los canales democráticos pudo haber sido una de las causales para la no consolidación de la "nueva democracia" argentina, que concluiría, entrado el año 1930, con un golpe de estado a cargo de José Félix Uriburu.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD DE SANTILLÁN (1933), Diego, "La FORA: ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en la Argentina", Buenos Aires, Utopía Libertaria, 2005
- ANSALDI, Waldo (1994), "Mediaciones y políticas de la democracia argentina", en Estudios N° 3,
- ANSALDI, WALDO (1995), "Representaciones inconclusas: las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912 - 1946", Buenos Aires, Biblos, 1995.
- AZNAR, LUIS Y DE LUCA, ÁNGEL (2007), "Política. Cuestiones y problemas", Buenos Aires, Emecé, 2007.
- BAYER, OSVALDO (1993), "La patagonia rebelde II: la masacre", Buenos Aires, Editorial planeta, 2004.
- BERTOLO, Maricel (1993), "El sindicalismo revolucionario y el estado", en Cuadernos del CIESAL, año 1, número 1, Rosario, 2º semestre de 1993.
- BIDART CAMPOS, GERMAN J. (1973), "Lecciones Elementales de Política", Buenos Aires, Ediar, 1973.
- BILSKY, EDGARDO J. (1984), "La semana Trágica", Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.
- CATERINA, Luis Maria (1997), "La regulación del trabajo portuario: "trabajo libre", "trabajo federado" y "oficialización", Revista de Historia del derecho, Buenos Aires, 1997, N° 25.
- Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba", Córdoba, otoño de 1994.
- DEL CAMPO, Hugo (1983), "sindicalismo y peronismo", Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2005
- DEL MAZO, Gabriel (1983), "La primera presidencia de Yrigoyen", Buenos Aires., Centro editor de América Latina, 1983
- GODIO, Julio (1972), La semana Trágica de enero de 1919, Buenos Aires, Hyspamérica, 1972.
- GODIO, Julio (1988), "El movimiento obrero argentino (1910-1930)", Editorial Legasa. Buenos Aires, 1988.
- GOODWIN, Paul (1974), "Los ferrocarriles británicos y la UCR", 1974, La Bastilla, Buenos Aires.
- ISCARO, Rubens (1958), "Orígenes y desarrollo del movimiento sindical argentino", Buenos Aires, Anteo, 1958.
- LÓPEZ, Antonio (1998), "La FORA en el movimiento obrero", Buenos Aires, Tupac Ediciones, 1998.
- LUNA, Félix (1985), "Yrigoyen", Ediciones Hyspamérica, 1985, Buenos Aires.
- MAROTTA, Sebastián (1960), "El movimiento sindical argentino", Buenos Aires, ediciones laciocalomino, 1960.
- OSZLAK, Oscar (1986), "La formación del Estado Argentino", Buenos Aires, Belgrano, 2009.
- PALACIOS, Alfredo L. (1927), "El Nuevo Derecho", segunda serie, Buenos Aires, Colección Claridad, 1927.
- PANETTIERI, José (1984), "Las primeras leyes obreras", Buenos Aires, Centro editor de América Latina, 1984.
- PANETTIERI, José (Comp.) (2000), "Argentina: trabajadores entre dos guerras", Buenos Aires, Eudeba, 2000
- ROCK David (1977), "El radicalismo Argentino", Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1997.
- ROIG, Arturo Andrés (1969), "Los Krausistas Argentinos", Puebla (Mex.), José M. Cajica, 1969.
- SURIANO, Juan (1988), "Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la ley de residencia a la ley de defensa social (1902-1910)", en CEAL, cuadernillo n° 9, colección "conflictos y sucesos en la historia argentina contemporánea", Buenos Aires, 1988.
- SURIANO, Juan (1993), "Notas sobre los primeros pasos en política social del estado argentino a comienzos de siglo", en Cuadernos del CIESAL, año 1, número 1, Rosario, 2º semestre de 1993.
- SURIANO, Juan (comp.) (2000), "La cuestión Social en Argentina", 2000, Ediciones la Colmena, Buenos Aires.
- TARDITI, Roberto J. (2003), "La huelga de 1917 en los frigoríficos de Berisso", en PIMSA, Buenos Aires, año 7, n° 7, 2003.