



Presentación del dossier La intervención estatal en las relaciones laborales desde una perspectiva sub-nacional

Luciano Barandiarán^(*)

Presentación

Este dossier se inscribe en un contexto historiográfico reciente en el que se están incrementando los análisis del Estado, destacándose el estudio de sus funciones y de las personas que lo integraron (empleados, funcionarios, expertos, técnicos, etc.), tanto a nivel de las agencias nacionales como de las provinciales. Específicamente en el campo de las políticas laborales, ello ha implicado un creciente número de artículos y ponencias que han abordado al Departamento Nacional del Trabajo (DNT) así como a los departamentos provinciales de trabajo (DPT).

Durante mucho tiempo, los estudios se habían centrado en los organismos nacionales (el DNT, y luego la Secretaría de trabajo y Previsión y el Ministerio de Trabajo). La tendencia ha comenzado a revertirse en los últimos años, especialmente a partir del estudio de las experiencias de algunas provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), Mendoza y Tucumán. Parte del avance de esos estudios pueden observarse en el libro compilado por Mirta Lobato y Juan Suriano (2013), en el cual no sólo eran analizadas casi todas aquellas experiencias subnacionales,¹ sino que también se abordaba la evolución de las instituciones laborales en Argentina en la primera mitad del siglo XX, estudiando entre otros procesos la particular relación establecida entre el DNT y los organismos laborales provinciales.² Al respecto hay que decir que, dado el modelo de organización política federal del Estado argentino (Campione, 2007, p. 110) y la falta de una definición jurídica clara acerca de la naturaleza del vínculo laboral (Garzón Rogé, 2013, p. 131), motivaron que las provincias y sus respectivos organismos de trabajo se hicieran cargo hasta 1943 de los asuntos vinculados a los problemas laborales en sus jurisdicciones. A partir de ese año, el Estado nacional centralizó la política laboral, pasando los DPT a ser delegaciones regionales de la Secretaría de Trabajo y Previsión, y por ende, zanjando las discusiones al menos por algunos años.

Los artículos que integran este dossier representan nuevos aportes a la historia social del Estado, al estudiar funcionarios y agencias estatales, entre los que predominan los estudios que abordan casos provinciales. A partir del uso de diferentes marcos teóricos, fuentes y niveles de escala, los cinco artículos hacen aportes significativos, como puede desprenderse de su lectura. En principio detallaremos brevemente de que trata cada uno, para después plantear unos breves comentarios en torno a su aporte al estudio de la historia de las políticas laborales en Argentina.

A partir del empleo de nuevas fuentes hasta ahora no trabajadas (en especial el Boletín del DPT, 28 periódicos obreros y prensa diaria de distintas localidades de la provincia), Rodolfo Leyes y Eduardo Sartelli abordan en *Departamento Provincial del Trabajo de Entre Ríos*.

^(*) Profesor, Licenciado y Doctor en Historia (Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires); Profesor Adjunto ordinario de la asignatura Historia del Cine I (Facultad de Arte, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires) y Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura Historia Argentina II (Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires). Investigador Adjunto de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina E-mail: cleido7@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8810-1276>

¹ Allí el caso tucumano era analizado por Alejandra Landaburu y María Ullivarri, Mariana Garzón Rogé analizaba el caso de Mendoza, Susana Piazzesi el de Santa Fe y finalmente María José Ortiz Bergia lo hacía con Córdoba.

² Tema que ya había analizado con mayor profundidad por Juan Suriano (2014).



Intervencionismo laboral y reformismo obrero, 1930-1943 el caso de la provincia de Entre Ríos, hasta ahora poco trabajado.³ Relevando todas las intervenciones del DPT en conflictos obreros en aquel período, pudieron analizar el accionar del organismo, al igual que su alcance geográfico y sectorial, y los resultados de su intervención. A priori lo que se observa allí es el alza de la conflictividad obrera en la segunda mitad de la década del treinta y la represión a la corriente anarquista por parte de las autoridades provinciales. Fue tras la represión a ese sector en 1937 que la intervención estatal en los conflictos obreros no volvió a ser cuestionada, en especial por la corriente sindicalista que quedó al frente de los sindicatos obreros. El consenso logrado, en base a la acción coercitiva desplegada en forma concentrada en aquel año, explica la demanda por parte de los sectores obreros de la intervención estatal, así como la UCR, partido gobernante en la provincia entre 1915 y 1943, organizó buena parte de su base electoral a partir del accionar del DPT. A pesar de las diferencias con los otros casos provinciales que se tratan en el dossier, como Santiago del Estero, Tucumán o incluso Capital Federal,⁴ ya es posible observar algunas características similares, como la lucha entre anarquistas y sindicalistas (o socialistas en otros casos) por controlar los sindicatos obreros, como los estibadores de Entre Ríos o los zapateros de la ciudad de Buenos Aires; el éxito de las demandas obreras cuando intervenía el Estado, en especial tras 1935; o la estrecha relación entre algunos de estos sindicatos con partidos políticos como la UCR, que obtenían beneficios mutuos a partir de sus vinculaciones.

El trabajo de Jacinto Miguel Cerdá, titulado *Intervención estatal y respuestas obreras en la industria del calzado de la ciudad de Buenos Aires (1930 – 1943)*, estudia en el mismo período que en el caso anterior los cambios de la capacidad del DNT de mediación y regulación de las relaciones laborales durante la década de 1930. El estudio se centra en la ciudad de Buenos Aires dado que la industria del calzado se concentraba significativamente allí. A pesar que el DNT era una institución de índole nacional, sólo podía ocuparse de forma directa de las regiones bajo su responsabilidad, es decir Capital Federal y los territorios nacionales. Por ende, al analizarse la ciudad de mayor peso económico del país, con la mayor densidad de industrias y de mano de obra, se trata de una experiencia que no puede asimilarse con lo sucedido en el resto del país. Es decir, que aunque no era un organismo subnacional, en la práctica el campo de aplicación de las políticas del DNT también estaba limitado por variables vinculadas a las jurisdicciones y sus espacios. A partir de reducir la escala de observación al caso de los zapateros, lo que Cerdá demuestra es que la industria del calzado de la ciudad de Buenos Aires fue interpelada tempranamente por aquel organismo, buscando normar sus condiciones laborales y estrechar las relaciones con aquellos sectores favorables a la institucionalización. Por ende, dicha intervención generó diferentes reacciones, siendo negativa en especial entre los anarquistas que no la querían, y surgiendo diferencias entre las organizaciones sindicales en torno a las estrategias a desplegar respecto a las negociaciones colectivas y la formación de comisiones paritarias. Es decir que su mirada “al ras del suelo” de la vida gremial, le permite observar las diferentes dinámicas de negociación sindical puestas en pugna, y la repercusión ejercida por las políticas adoptadas por el DNT, en la medida en que su estrategia interventora incidió en las relaciones al interior del gremio. El cambio político operado por la dependencia gubernamental ocupada del mundo del trabajo durante la década aquí estudiada permite visualizar una transformación profunda en los mecanismos de control utilizados por el Estado. La puesta en práctica de la regulación y mediación de las relaciones laborales estuvo presente desde la conformación del mismo DNT, pero esta política de forma efectiva fue aplazada por los diversos motivos coyunturales ya expuestos, siendo los años 30 aprovechados para el avance de la injerencia estatal en materia de regulación laboral, para pacificar las relaciones de trabajo. Sin embargo, en su opinión, las prácticas de intervención y conciliación desarrolladas por el DNT no lograron evitar el desarrollo de medidas de fuerza por parte de los trabajadores.

También analiza el mismo período María Ullivarri en su artículo *Trabajadores e instituciones laborales en Tucumán. El Departamento Provincial de Trabajo durante la entreguerra*. Retomando un caso que como ya se ha mencionado la autora ha trabajado, estudia la trayectoria

³ Entre las excepciones pueden mencionarse a Reula (1971) y Ascolani (2009).

⁴ Por ejemplo, la importancia del comisario de policía en Entre Ríos como vínculo entre el gobernador y los sindicalistas.

del DPT de Tucumán, en especial las prácticas institucionales y las demandas obreras. Su punto de partida es la idea de que las instituciones son la cristalización de las disputas. Es decir, considera que las configuraciones políticas y económicas de los estados provinciales dieron forma a las lógicas de las políticas laborales, en tanto las posibilidades estuvieron vinculadas a las disputas por el poder entre los agentes involucrados. Por eso los verdaderos constructores de la trama de su relato son los funcionarios del gobierno y los trabajadores de la provincia que a partir de una conjunción entre la dinámica política, los cambios operados al interior del mundo obrero y los alcances de la regulación, dieron forma a la compleja y serpenteante trayectoria de esta institución y de la idea de derechos laborales. Fue en los años treinta cuando el DPT tucumano comienza a aparecer como un actor activo para intentar reconstruir sus políticas, estrechando vínculos con los trabajadores y despertando recelos entre los empresarios, en especial los dueños de los ingenios, que nunca dejaron de mostrar su desacuerdo hacia la intervención estatal en las relaciones laborales. Así, el trabajo expone de forma muy original no solo como el funcionariado de segunda línea y el funcionariado técnico trabajó en la puesta en práctica de la política orientada a acercar a los trabajadores al Estado, sino también los sentidos que el Estado tenía para los trabajadores. Pero a pesar de los esfuerzos de funcionarios y trabajadores por consolidar un DPT con una mayor incidencia, el DPT de Tucumán nunca dejó de tener un lugar desdibujado, lo que expone la existencia de una amplia brecha entre el campo legal de regulación laboral, las posibilidades del Estado para garantizar espacios laborales regidos por leyes protectoras y la constitución de una esfera de derechos asociados al trabajo.

Por su parte, Ana Teresa Martínez y José Vicente Vezzosi, en su trabajo titulado *Amalio Olmos Castro y la cuestión social en Santiago del Estero. El Departamento Provincial del Trabajo entre límites estructurales y conflictos ideológicos*, analizan el caso del DPT de Santiago del Estero en el período inmediatamente posterior a los trabajos anteriores, estando ya presente la figura de Perón en el ámbito nacional. Allí estudian en particular como en la primera mitad del siglo XX se buscaba regular las relaciones entre capital y trabajo en aquella provincia, destacada por el sistema de explotación del obraje maderero y el trabajo estacional. Allí se destacó la figura de Amalio Olmos Castro, director durante muchos años del DPT provincial, y un intelectual que siempre considero relevante el rol del Estado para mejorar la situación de vida y de trabajo de los sectores obreros, a la luz de su acercamiento con las ideas propias del catolicismo social. Desde ese cargo intento que se hicieran cumplir las leyes laborales en los obrajes madereros santiagueños, así como mantuvo complejas relaciones con los gremios urbanos. A pesar de la institucionalización del DPT en 1937 (mismo año que se dio el mismo proceso en otras provincias, por ejemplo Buenos Aires), la misma se dio en un contexto de crisis económica por la sequía y de crisis política por las facciosas disputas al interior del radicalismo, que dieron lugar a la recomposición de la dirigencia católica en el espacio político y social. Estas y otras causas que los autores trabajan en el texto explican porque a pesar de la existencia del DPT, organismos relevantes para su funcionamiento como el Consejo de Trabajo no podía constituirse o funcionar como correspondía. En ese contexto, las solicitudes de Olmos Castro a Perón para que interviniera el Estado nacional en cuestiones provinciales se vinculaban a las dificultades que encontraba para dialogar con una élite intelectual local de impronta liberal, poco interesada en dotar de recursos y apoyar oficialmente al organismo laboral provincial.

Finalmente el trabajo de Magdalena Gil García y Ricardo Sebastián Piana aborda un periodo temporal más cercano. En *Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas*, estudian las políticas del empleo público provincial a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires. En su opinión, la gestión de María Eugenia Vidal puso en cuestión diversos acuerdos y continuidades en el seno del territorio provincial. En el marco de la pretensión de la reforma del Estado bonaerense, las políticas de empleo público se presentaron como un eje central para esa transformación. Dada la ausencia de mayorías legislativas, los autores exponen cómo la construcción discursiva de un Estado de situación problemático aparece como una herramienta fundamental para los cambios; y a través de qué aspectos normativos y operativos se fueron modificando las políticas de empleo público provincial. En este caso, frente al discursivo sobredimensionamiento del Estado, identifican a las políticas de empleo como claros ejemplos de “downsizing” de la planta estable

y reducción relativa de salarios frente a la inflación, lo que explica las fuertes tensiones que atraviesan estas modificaciones. Parten de considerar al Estado como un actor relevante de las relaciones laborales, en tanto es artífice del sistema legal y regulador de las mismas; y en tanto también es empleador. A partir de la clasificación de Subirats y Gomà (1998), reconocen tres dimensiones de las políticas públicas (simbólica, sustantiva y operativa), que aplican a las políticas laborales implementadas por el gobierno de Vidal. A partir de su uso, observaron los objetivos de las políticas de empleo público provincial, y luego, las tensiones subyacentes que atraviesan estas modificaciones entre la gestión que las propicia y los empleados públicos bonaerenses. Una de las principales conclusiones del trabajo, a nuestro entender, es que a pesar que la producción normativa se enfoca en reducir los planteles del Estado, aplicando criterios de racionalización tendientes a disminuir el gasto público en materia de personal, continua estando presente el objetivo de preservar el poder de nominación y designación discrecional, lo que da cuenta de atisbos de continuidad en la gestión del empleo público provincial que trascienden el período analizado.

Los trabajos que integran este dossier son un nuevo aporte a la historia de las agencias laborales, como ya se mencionó. Pero aún falta conocer más casos, al igual que su trayectoria o su ausencia en otros períodos, en especial la década de 1920. Y la trayectoria de notables intelectuales preocupados por estos temas, como los abordados en principio aquí, que en cada provincia se interesaron por intervenir en las relaciones laborales, más allá de los gobernantes de turno. Sin dudas en los años venideros habrá nuevos avances, ya sea en los casos aquí trabajados, o en los casos aún no trabajados pero aquí ya mencionados, como por ejemplo la provincia de San Juan.

Es de destacar que en todos los artículos se ha abordado la mirada sub-nacional discutiendo su naturaleza a la luz de cada caso analizado. Sin dudas la aparición de los organismos laborales oficiales fue un hecho positivo, al igual que su continuidad en el tiempo, y al igual que la creciente cantidad de trabajos que analizan su trayectoria, tanto en el pasado como en los años recientes. Esperemos que también pronto vuelva a aparecer un Ministerio de Trabajo nacional que dé cuenta del interés estatal por resolver los problemas vinculados a la siempre difícil relación que se establece entre capital y trabajo, que no es un mero asunto de gerencia de recursos humanos o marketing.

Finalmente, queremos agradecer a los autores por sus contribuciones altamente relevantes y su buena predisposición para formar parte de este dossier. También al Comité Editorial de la revista *Historia Regional*, en especial a Oscar Videla por su paciencia, su voluntad y su trabajo para que este dossier pudiera ser realizado. Y a los evaluadores de los artículos, que los enriquecieron sin dudas con sus sugerencias y comentarios.

Bibliografía

- Ascolani, A. (2009). *El Sindicalismo rural en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Davila.
- Garzón Rogé, M. (2013). Las relaciones laborales en la mira del Estado provincial de Mendoza. En Lobato M. y Suriano J. (comp.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 131-153). Buenos Aires: Edhasa.
- Landaburu, A. (2013). Los industriales y el Departamento Provincial del Trabajo ante el conflicto obrero de 1919 en Tucumán. En Lobato M. y Suriano J. (comp.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 85-104). Buenos Aires: Edhasa.
- Lobato, M. y Suriano, J. (comp.) (2013). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Ortiz Bergia, M. J. (2013). En Lobato M. y Suriano J. (comp.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 177-198). Buenos Aires: Edhasa.
- Piazzesi, S. (2013). La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930. En Lobato M. y Suriano J. (comp.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 199-219). Buenos Aires: Edhasa.
- Reula, F. (1971). *Historia de Entre Ríos*. Santa Fe: Editorial Castellví.
- Subirats, J. y Gomà, R. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis, En J. Subirats y R. Gomà, (coords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Suriano, J. (2014). La formación de las instituciones laborales en Argentina: la difícil relación entre la nación y las provincias. En Richard Jorba R. y Bonaudo M. (coord.) *Historia regional. Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional* (pp. 215 a 227). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Luciano Barandiarán

Ullivarri, M. (2013). “Trabajadores, Estado y derechos. El Departamento Provincial del Trabajo tucumano durante la década de 1930. En Lobato M. y Suriano J. (comp.). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 155-176). Buenos Aires: Edhasa.