

La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925

Laura Caruso*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

En la primera posguerra y tras la creación de la OIT, organismo internacional especializado para el desarrollo de una legislación del trabajo, la vinculación de las instituciones argentinas con el ámbito internacional cobró nuevo impulso, en cuyo desarrollo tuvo un rol preponderante el Departamento Nacional del Trabajo (DNT). Tal vinculación y sus antecedentes constituyeron parte de una dimensión transnacional de la política laboral argentina poco estudiada por la historiografía, la cual forma parte importante de la historia misma de la construcción de tal política. En ese vínculo internacional fue vital la actividad del funcionario departamental Alejandro Unsaín, de lo cual también da cuenta el presente trabajo.

(Política laboral, OIT, DNT, Alejandro Unsaín)

En el contexto de la finalización de la Primera Guerra Mundial se constituyó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como órgano internacional tendiente a desarrollar una legislación laboral común a todos los países participantes. Argentina para entonces contaba con importantes antecedentes en esa materia, en cuya construcción y conocimiento fue importante la labor y la experiencia condensada en el Departamento Nacional del Trabajo (DNT). Éste, creado en 1907, tuvo en la inmediata posguerra un rol vital en la recepción de las ideas, propuestas y convenciones elaboradas en aquel contexto de surgimiento de la OIT. En la relación entre

*lauracaruso@gmail.com

el DNT, el gobierno argentino y el organismo internacional fue crucial la participación y la actividad de Alejandro Unsaín, uno de los funcionarios del departamento que llegó a ser su presidente interino, así como también delegado en la OIT por la Argentina, y de aquel organismo en este país. Estos tres sujetos, la OIT, el DNT y el abogado y funcionario Unsaín, constituyen los engranajes de un sistema de relaciones y vínculos aquí explorados, que forman parte esencial de la historia de la construcción de la política laboral en nuestro país, y los cuales hasta ahora no han sido considerados con la debida importancia y en la riqueza de sus interrelaciones. Navegando entre la historia del DNT y la creación de la OIT, por una parte, y el rol de Alejandro Unsaín en las vinculaciones que la Argentina estableció con la institución de Ginebra, por otra, este trabajo tiene por objetivo principal interpretar la relación establecida entre la OIT y el DNT y la llegada de la OIT en el funcionamiento de ese organismo en la primera posguerra. Para esto se analiza la publicación oficial del departamento, el *Boletín* del DNT, que, entre otras fuentes y documentos, permite reconstruir la participación argentina en las conferencias de Washington y Génova, de 1919 y 1920, como momento clave y de consolidación de la dimensión transnacional más extensa de la política laboral argentina.

El estudio del rol de la OIT en la definición de la legislación sobre el trabajo en Argentina, en su política laboral y en la actividad del organismo estatal busca poner en consideración la existencia de una preocupación permanente y de una perspectiva internacional en las instituciones y proyectos aquí desarrollados en este periodo específico. Esta perspectiva, no muy extendida entre los historiadores, intenta superar aspectos analíticos sobre el derecho comparado o una jurisprudencia específica. El interés de este trabajo consiste, en primer lugar, en poner de relieve las situaciones comunes y coyunturas mundiales que fortalecieron, en los múltiples contextos nacionales, similares procesos en materia de construcción de política laboral y de legislación del trabajo. Segundo, sin perder de vista las particularidades nacionales, examina este proceso y sus especificidades en la Argentina, dentro de las cuales la historia particular del DNT y la prolífica actividad de Unsaín cobran especial relevancia.

INSTITUCIONES REGULADORAS DEL CAMPO LABORAL: EL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO

Apenas finalizada la Primera Guerra Mundial se desarrolló en el mundo una política de creciente intervención estatal y reglamentación de las relaciones de trabajo, en cuyo marco se creó la OIT. La existencia de este organismo, en el contexto de la Conferencia de Paz que puso fin a la guerra, dejó de manifiesto el interés de los países firmantes por dar estatuto mundial a un conjunto de leyes y reglas para normar las condiciones y relaciones de trabajo. Presentadas al mundo como la búsqueda conjunta de la justicia social y la paz mundial, estas reglamentaciones e iniciativas fueron, o intentaron ser, una forma de control de la movilización de las diversas organizaciones obreras. La internacionalización de los principios de legislación laboral tuvo así una relación directa con la problemática común presente en diferentes países: el auge del conflicto obrero. La profundización y transformación de los procesos productivos, su reorganización en los países centrales y la extensión de las relaciones de tipo capitalista a otras partes del globo produjeron crecientes conflictos gremiales y políticos. En este contexto, los diversos Estados nacionales implementaron en forma creciente políticas sociales, y en particular laborales, ya desde comienzos del siglo xx.

En Argentina, las primeras expresiones de esta política estatal de intervención en la relación capital-trabajo fueron un conjunto de leyes, como las de descanso dominical (1905), trabajo de mujeres y niños (1907), entre otras, un proyecto de Código de Trabajo (1904), y fundamentalmente, la creación de una institución especializada, el DNT. Éste fue constituido en marzo de 1907 bajo la órbita del Ministerio del Interior. Fue el primer organismo estatal creado específicamente para abordar la llamada “cuestión obrera”. Un proceso de similares características se vivió en Chile y Uruguay para la misma época. En 1907 se creó la Oficina del Trabajo en Chile y se sancionaron algunas leyes laborales.¹ Otro tanto

¹ Juan Carlos Yáñez Andrade, “Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 21, Valparaíso, 1999, 203-210.

ocurrió en Uruguay, donde se constituyó, también en 1907, la Sección del Trabajo, que al poco tiempo se convirtió en Oficina del Trabajo.²

La historia institucional del DNT, su trayectoria y su actuación en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y los Territorios Nacionales ha sido analizada en distintos trabajos en los últimos años, muchos de los cuales demostraron la relevancia de esta agencia estatal especializada.³ Este Departamento ha sido interpretado, por un lado, como parte de la tradición liberal reformista, constituida por el liberalismo, el catolicismo social y el socialismo.⁴ Por otro, se ha considerado una respuesta estatal al creciente conflicto obrero y el fortalecimiento de sus organizaciones, que incluyó un conjunto de técnicos-profesionales que buscaron conocer la sociedad y prevenir sus conflictos para lograr un equilibrio entre el capital y el trabajo. La existencia del DNT daba cuenta de una política estatal dual, que buscaba la integración y construcción de consenso hacia una mayoría obrera, y la represión y aislamiento a una minoría militante contestataria, asimilada por la visión estatal al anarquismo.⁵ Sea cual fuere la perspectiva elegida, es evidente que dentro de los objetivos del DNT estaban la organización del mercado de trabajo y la institucionalización de los conflictos obreros. Éste desarrolló toda una actividad tendiente a conocer, diagnosticar, legislar y controlar las relaciones de trabajo.⁶ Su propósito fue “el apaciguamiento y la concordia entre las diversas clases de la sociedad”, lo que requería ampliar y complejizar la acción estatal. Intentó así construir canales de encauzamiento para el conflicto obrero, y posibilitar su resolución a través de la mediación estatal.⁷

² Raúl Jacob, *Mosaico*, capítulo: “Tecnócratas, revolucionarios y reformistas. La OIT en Uruguay”, Montevideo, Editorial Arpoador, 2005.

³ Véase la lista de bibliografía al final.

⁴ Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Sudamericana, Buenos Aires, UdeSA, 1995.

⁵ Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916” en *Anuario* 14, 2da. Época, Rosario, 1989-1990.

⁶ Mirta Lobato, “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista del Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-noviembre 2007, 145-154.

⁷ *Boletín DNT*, núm. 29, diciembre 1914.

El grupo de técnicos y profesionales que dieron vida a esta institución provenía de diversas corrientes, como el socialismo o el catolicismo social. A través de sus acciones, de la producción de diagnósticos, proyectos y discursos, éstos aportaron a la construcción de un campo específico de intervención estatal en las cuestiones del trabajo, horadando la concepción extendida que veía a las relaciones capital-trabajo dentro del orden de lo privado. Como ámbito de interés por parte del Estado, debían construirse políticas que trascendieran el carácter reactivo y coyuntural, y superaran los límites de la legislación existente en materia laboral. En reiteradas oportunidades, el DNT denunció la falta de leyes sobre huelgas, conciliación y arbitraje, que sí existían en Estado Unidos, Canadá o Suecia, por ejemplo.⁸

Su primer presidente fue José Nicolás Matienzo (1907-1909), el cual sumó al Departamento a varios de sus colaboradores, como Alejandro Ruso y Alejandro Unsaín. Con posterioridad, Marco M. Avellaneda (1909-1911), hijo del expresidente y ministro de Hacienda durante la presidencia de Julio A. Roca, dirigió la institución. Lo siguió Julio Lezana (1911-1920), quien se alejó del cargo para acceder al Poder Judicial. En esa coyuntura fue nombrado presidente interino Alejandro Unsaín. En 1912, el DNT contó con una ley orgánica que le dio mayor estabilidad y le dotó con la facultad de inspección y vigilancia en los establecimientos industriales para hacer cumplir las leyes laborales vigentes. Al reglamentarse esta ley, en 1913, la estructura del departamento quedó constituida por las divisiones de Estadística, de Legislación y de Inspección y Vigilancia y, al poco tiempo, se sumó el Registro Nacional de Colocaciones. La División de Inspección y Vigilancia, a cargo de Unsaín, contaba con una mayor cantidad de personal, entre los cuales figuraban Pablo Storni, José Elías Niklison, Antonio Rouco Oliva y Federico Figueroa. El llamado “proyecto fundacional” del DNT tuvo como meta definir mecanismos institucionales y legales que regulen las relaciones entre obreros y patrones, a partir de la sanción de leyes sobre asociaciones de ambos sectores, de la inspección para el cumplimiento de la legis-

⁸ *Boletín DNT*, núm. 37, marzo 1918.

lación existente, la realización de contratos colectivos de trabajo, la conciliación y el arbitraje en los conflictos por medio de la intervención del Estado, y la creación de una justicia del trabajo.⁹

A pesar de los límites impuestos por la competencia con otras agencias estatales por la asignación de fondos y prerrogativas, el DNT logró ser una institución activa, con creciente participación en el conflicto social. Desde sus primeros años, buscó ampliar sus funciones e integrarse a un contexto internacional tendiente a la implementación de reformas y regulaciones estatales. Su segundo presidente, Avellaneda, impulsó la creación de una sección argentina en la Asociación Internacional por la Protección Legal de los Trabajadores (1898), y convocó a Joaquín V. González para redactar sus estatutos, junto a Julio Roca hijo, Alejandro Bunge, los socialistas José Ingenieros, Alfredo Palacios, primer diputado socialista en Argentina por la Ciudad de Buenos Aires al comenzar el siglo xx, y del Valle Iberlucea. Finalmente, el proyecto quedó pendiente ante el cambio del gobierno nacional en 1910. El DNT también propició que delegados del Poder Ejecutivo participaran de la Conferencia Internacional contra el Desempleo, organizada en París en 1910 por la Asociación Internacional por la Lucha contra la Desocupación. Junto a muchas otras, estas iniciativas fueron parte de una política, impulsada por el Departamento durante los gobiernos conservadores, de adhesión y participación en la constitución de un derecho obrero internacional, política mantenida y ampliada por el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen, y consolidada con la integración de Argentina a la OIT. El DNT colaboró así en el desarrollo de concepciones y la construcción de políticas laborales durante los sucesivos gobiernos argentinos en las primeras décadas del siglo xx, y constituyó por esto un elemento de continuidad.

Cabe señalar que, si bien, la política laboral del primer gobierno radical no cambió de manera sustancial las estrategias desarrolladas

⁹ Germán Soprano, “‘‘Haciendo inspección’’. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)’’, en Ernesto Bohoslavsky, Germán Soprano, eds., *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

hasta entonces, existió un aspecto novedoso: la intervención directa y personal del Poder Ejecutivo en las huelgas de sectores claves, por ejemplo, entre los obreros marítimos. Tal como demostró Juan Suriano, desde 1919 y hasta el final del gobierno de Yrigoyen, se dieron diversas iniciativas para constituir un corpus legal e institucional sobre conflicto obrero-patronal, a través de leyes y del mismo DNT.¹⁰ El Departamento participó de manera activa en las instancias internacionales y en la construcción de las políticas laborales durante el gobierno radical. Impulsó además la firma de tratados bilaterales sobre reciprocidad en materia de indemnización por accidentes de trabajo con Italia y España.¹¹ Éstos se transformaron en ley en 1921, al tiempo que el gobierno aprobaba las cláusulas sobre prevención del fosforismo elaboradas en la Convención de Berna de 1905. De esta manera, el gobierno radical, a través del DNT, continuó su política de construcción de un derecho laboral internacional, expresada en la inmediata posguerra en la integración plena de Argentina a la OIT.

La necesidad de conocer proyectos, leyes y realidades regionales y mundiales se expresó en el *Boletín del Departamento*, publicación oficial del DNT desde su creación y hasta 1921, cuando fue reemplazado por la *Crónica Mensual del DNT*, si bien ésta existía ya desde 1918. Éste constituye un documento imprescindible, por sus notas, estudios y reflexiones volcadas allí por diversos funcionarios, para dimensionar la incidencia y recepción de las iniciativas en materia de política laboral de la OIT y de otros países. En el *Boletín* figuran, de manera sostenida a lo largo de los años, notas sobre la legislación laboral de países que, como Francia, Suecia, Canadá, Holanda y Noruega; Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Suiza, Austria y Hungría, y algunos menos obvios como Berna, Massachusetts, Nueva Gales del Sur o Finlandia, habían avanzado entonces en la discusión pública de ciertas políticas sociales que eran de particular interés para el departamento.¹²

¹⁰ Juan Suriano, “La política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen: entre continuidades y rupturas, el rol del Departamento Nacional de Trabajo”, en Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, comps., *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2011.

¹¹ Sobre el tratado con Italia: *Crónica Mensual DNT*, núm. 57, noviembre 1921 y núm. 59, enero 1922. Con España: *Crónica Mensual DNT*, núm. 68, octubre 1922.

¹² *Boletín DNT* del núm. 3, diciembre de 1907 al núm. 25, diciembre de 1910.

También se publicó sobre la legislación vigente en España, Italia, o proyectos de legislación en los Países Bajos y Dinamarca. Hubo espacio, mucho menor por cierto, para el estudio de la legislación americana, lo cual merece ser destacado ante la abundancia de las referencias europeas y norteamericanas. Tales informes, como el estudio del proyecto de ley de accidentes del trabajo del país caribeño en 1911, la situación salarial en Uruguay o el examen de las condiciones laborales en los salitres y la nueva ley protectora de la infancia (1913) en Chile, fueron algunos de estos ejemplos.¹³

Así, la preocupación por formar parte de la construcción de legislación y formas de intervención en el campo laboral en el nivel mundial fue patente en la acción desplegada por el DNT. La misma preocupación existió en relación con el conocimiento de las experiencias de otros países del continente en materia laboral. En 1916, en ocasión del Congreso Americano de Ciencias Sociales realizado en la provincia de Tucumán como parte de los festejos del centenario de la Declaración de la Independencia, el DNT estuvo representado en la sección “Trabajo, Previsión y Asistencia Social” por Julio Lezana, Alejandro Ruso, Pablo Storni y Alejandro Unsaín. Este último presentó un proyecto para crear una oficina de intercambio de información americana, dentro del marco del DNT, con las funciones de concentrar información sobre hechos, estadísticas y legislación obrera en todos los países del continente; atender consultas y proveer información sobre la temática, así como procurar la implementación de formularios y procedimientos idénticos en la estadística obrera de esos Estados. En la presentación del proyecto, Unsaín resaltaba la falta de nexos y de intercambio con los países de la región, en particular de Sudamérica, resaltando el hecho de que “comentamos [...] las leyes europeas, y encontramos serias dificultades para conseguir el texto de la ley de accidentes del trabajo sancionada en el Perú”.¹⁴ No es casual que en un contexto de crisis como el de posguerra el país se referenciara hacia sus países vecinos, sus experiencias y accio-

¹³ *Boletín DNT*, núm. 17, junio 1911; núm. 8, marzo 1909; núm. 18, septiembre 1911; núm. 25, diciembre 1913.

¹⁴ Alfredo Palacios, *Derecho Internacional Obrero (El congreso de Washington)*, Buenos Aires, Imprenta Mercatali, 1920, 33.

nes en materia laboral, lo cual ha sido poco destacado, podría decirse incluso eclipsado ante la reiterada mención de las referencias europeas o norteamericanas y su influencia en el desarrollo de políticas públicas en Argentina.

Por último, cabe mencionar una posibilidad que sin negar lo argumentado anteriormente suma elementos a la explicación de esta dimensión transnacional y su desarrollo. Junto a la mirada internacional y en boga sobre ciertas cuestiones laborales, a las presiones y los problemas comunes mencionados, existía una necesidad institucional por parte del DNT y de sus funcionarios de dar visibilidad y legitimidad a su labor, y dotarla de una importancia superlativa como estrategia de una mejor inserción dentro del ámbito público, tanto de aquella institución dentro del concierto de organismos estatales en desarrollo como de sus funcionarios especializados al interior del aparato estatal. Tal importancia asignada a los debates internacionales, a la participación de estos mismos actores en las conferencias e instancias mundiales y a la OIT constituyó toda una estrategia de inserción de estos personajes en el Estado, cuya apelación a esta dimensión internacional fue un recurso capitalizado para lograr mejor posición tanto del organismo estatal como de sus funcionarios, poseedores de una experticia única y valiosa a los ojos del Estado, o del Poder Ejecutivo, para el tratamiento y la solución de los problemas laborales.

ALEJANDRO UNSAÍN: UN NEXO VITAL ENTRE LA POLÍTICA LABORAL ARGENTINA Y EL MUNDO

Uno de los principales funcionarios del DNT fue Alejandro Unsaín (1881-1952), delegado técnico en las primeras Conferencias Internacionales de la OIT. Este multifacético personaje, abogado, funcionario público, representante internacional del Estado, docente universitario y periodista, puede considerarse como un nexo clave y constitutivo de la relación de la Argentina, a partir del DNT, con la OIT.¹⁵ Según

¹⁵ Los datos biográficos que se citan en este apartado fueron extraídos de Luis María Caterina, "Alejandro Unsaín. Un hombre clave en la construcción del Derecho del Trabajo", *Revista de Historia del Derecho*, núm. 40, julio-diciembre 2010; Juan Suriano, *op. cit.*

Luis M. Caterina, la vida del propio Unsaín coincidió con la formación y desarrollo del campo laboral dentro del derecho argentino. Su carrera comenzó a principios del siglo xx, con los primeros intentos de regulación de las relaciones de trabajo al calor de crecientes paros, movilizaciones y de las primeras huelgas generales. El final de su recorrido profesional y de su vida coincidió con la consolidación de un sistema de justicia específico en materia laboral durante el primer gobierno peronista.

Unsaín tuvo un rol fundamental en la conceptualización, diagnóstico y diseño de políticas y leyes sobre el trabajo, así como en el desarrollo del DNT. Este funcionario y abogado fue un puntal de la política laboral argentina y de lo que él consideró el derecho obrero, al que definió de esta manera: “su carácter social es el de llevar implícitamente una protección a los trabajadores, en beneficio de ellos mismos y de la sociedad pero siempre bajo el punto de vista de una íntima relación con la industria, persiguiendo al mismo tiempo un equilibrio entre el capital y el trabajo”.¹⁶

La reconstrucción de su trayectoria, su formación y acción política es más que una historia de vida, es parte de la construcción de un campo estatal específico de regulación de las relaciones de trabajo y, en particular, de la consolidación del DNT y su vínculo con la OIT. Esto repone entre los investigadores el interés sobre la historia del grupo de profesionales, expertos y técnicos, y de sus trayectorias individuales, en tanto actores políticos de los organismos estatales. Las dos redes de relaciones principales que operaron en el reclutamiento y organización de los funcionarios del DNT se encontraron entre los abogados, docentes y profesionales del derecho, estudiantes y graduados, y entre los católicos sociales.¹⁷ Unsaín bien podría ser ubicado en ambas, aunque en su ingreso a la función pública fue evidente el predominio de su relación profesional, a partir de la Universidad, con Joaquín V. González y José Matienzo.

¹⁶ Alejandro Unsaín, *Manual de legislación obrera argentina*, Buenos Aires, Compañía Sud Americana de Billetes, 1915, 4, citado en Luis María Caterina, “Alejandro Unsaín. Un hombre clave en la construcción del Derecho del Trabajo”, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 40, julio-diciembre 2010.

¹⁷ Germán Soprano, *op. cit.*

Alejandro Unsaín, de fuerte formación católica, participó en la orden terciaria franciscana. En la ciudad de Paraná cursó la escuela primaria y secundaria. Se doctoró en jurisprudencia en la Universidad de Buenos Aires (UBA), en agosto de 1906. Comenzó a trabajar en el Estado a los 17 años, como colaborador de Joaquín V. González. Formó parte de la elaboración del primer proyecto de Código del Trabajo en 1904, el cual no consiguió aprobación legislativa, y en 1907 se incorporó al recién creado DNT. En 1913 asumió la dirección de la División Inspección y Vigilancia, desde la cual tuvo un contacto fluido con los trabajadores y sus organizaciones, así como con otros poderes del Estado. Entre 1920 y 1922, último tramo de la presidencia Yrigoyen, se desempeñó como presidente interino del DNT.

En 1925 redactó el reglamento para el trabajo marítimo, en el mismo año en que fue elegido presidente de la Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de las Empresas Particulares de Servicios Públicos. Ésta había sido creada por la ley núm. 11,110, habiendo colaborado en su elaboración el mismo Unsaín. También participó de la elaboración de la ley núm. 11,289, un anticipo frustrado de un régimen jubilatorio generalizado y uniforme. Alejado de la función pública, pasó a ejercer como abogado y asesor de la empresa Unión Telefónica, en la que se mantuvo luego de la nacionalización de los servicios telefónicos, durante la primera presidencia de Perón, que lo designó asesor de la nueva compañía estatal. También fue abogado de la Federación de Empleados de Comercio y, de manera excepcional, se desempeñó como Ministro de Gobierno en la intervención dispuesta en 1928 a la provincia de Santiago del Estero, durante el segundo gobierno de Yrigoyen.

Como docente se incorporó en 1912 a la Universidad Católica de Buenos Aires. En 1917 ingresó a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde dictó la materia Política Social, cuyo profesor anterior fue el dirigente socialista Alfredo Palacios. En 1921 ingresó a la Facultad de Derecho también de la UBA y luego en la de la Universidad de La Plata, en la cátedra de Legislación Industrial y Obrera. En la UBA, Unsaín ejerció cargos diversos, como profesor adscripto, suplente, adjunto, extraordinario

y titular de la cátedra, consejero y delegado al Consejo Superior Universitario. Como su representante, asistió al Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, realizado en Buenos Aires en 1939. Fue también docente y presidente del Museo Social Argentino, publicó diversos artículos en la *Revista de Trabajo, Seguro y Previsión Social*, otra publicación del DNT en los años treinta, y en la primera revista exclusivamente dedicada a temas laborales publicada en 1940, *Derecho del Trabajo*. Fue también director y redactor de la *Revista Social* del Instituto de Política Social de la Facultad de Ciencias Económicas en la década de 1940. Publicó además varias notas en los diarios *La Razón* y *Nueva Argentina*, entre otras múltiples actividades. En todos estos ámbitos, Unsain desarrolló una labor fundamental para constituir las primeras cátedras universitarias sobre derecho laboral, así como un campo laboral autónomo. En Argentina existían algunas leyes sobre aspectos laborales relevantes, pero el derecho laboral como campo específico estaba en plena construcción en diversos espacios, que incluyeron las universidades citadas y otras, como la de Córdoba.¹⁸

Del centenar de publicaciones de su autoría, que abordaron temas tan amplios dentro del campo laboral como la ley de accidentes de trabajo y los trabajadores del campo, los empleados de comercio, trabajo a domicilio, la desocupación y las huelgas en el país, se destacan por su permanencia y extensión el *Manual de legislación obrera argentina*,¹⁹ la recopilación *Legislación del trabajo*, en sus tres volúmenes de los años veinte,²⁰ y su libro *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*.²¹

Su desempeño en la OTT fue vital y sostenido a lo largo del tiempo. Unsain integró la delegación argentina en la Conferencia de Washing-

¹⁸ María Belén Portelli, *Saberes modernos para políticas eficaces. Intelectuales, Estado y cuestión obrera en Córdoba, 1906-1936*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.

¹⁹ Alejandro Unsain, *Manual de legislación obrera argentina*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1915.

²⁰ Alejandro Unsain, *Legislación del trabajo*, vol. 1, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1925; vol. 2, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1927; *Legislación del trabajo: accidentes y seguros*, vol. 3, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1928.

²¹ Alejandro Unsain, *Ordenamiento de las leyes obreras argentinas*, Buenos Aires, Losada, 1943.

ton de 1919 y en la de Génova al año siguiente. También pasó a formar parte del Consejo de Administración de la OIT en representación de la Argentina y, como tal, viajó a Suiza. Allí se estableció por unos años en la ciudad de Ginebra, para luego volver a la Argentina, designado por la OIT como su corresponsal en Buenos Aires. Unsáin fue un personaje clave en la relación de Argentina con la OIT, así como también en acercar la realidad social y laboral del país al organismo internacional. Su acción hizo posible una comunicación sostenida entre el DNT y la OIT. Como uno de los más activos inspectores del Departamento, Unsáin produjo varios informes y artículos para el *Boletín* del DNT, publicación de la que fue director y redactor principal. Allí puede encontrarse una descripción precisa y una reflexión extensa sobre las Conferencias de Washington y Génova.

Su actividad de conjunto tuvo como finalidad el estudio, desarrollo y sistematización de las instituciones y de la legislación del trabajo. Su labor en el DNT lo convirtió en un miembro central de la burocracia incipiente en el seno del Estado conservador, cuya continuidad se impuso ante diversos regímenes y gobiernos. Inmersa en un contexto social altamente conflictivo, esta burocracia se relacionó con organizaciones obreras y empresariales, y legitimó su acción y existencia en su carácter técnico, especializado y su amplio conocimiento de la realidad social. Desde su creación y a través de sus múltiples inserciones, vinculaciones y acciones, el DNT se transformó en una institución legítima para una fracción importante de la clase obrera argentina, proceso que al momento de la creación de la OIT estaba aún en desarrollo, y al que ésta vino a reforzar.²² La creciente aceptación del DNT entre los trabajadores fue inversamente proporcional a la posición patronal, cuya oposición intransigente estuvo muchas veces solapada.²³

²² Hernán González Bollo, "El Departamento Nacional del Trabajo. Organización, objetivos y relaciones (1900-1920), mimeo.

²³ Luis María Caterina, "Los empresarios frente a la legislación laboral de la década del veinte: la Asociación del Trabajo" en *Revista de Historia del Derecho*, núm. 28, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2000, 251-308; María Ester Rapalo, "Los patrones ante la legislación laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen", *Cuadernos del Sur*, Revista del Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, vol. 32, 2005; Laura Caruso, "Las huelgas marítimas y el Departamen-

Esta breve reconstrucción de la trayectoria técnico-política de Unsaín señala su rol trascendental en la formación y el desarrollo de una burocracia estatal relacionada con la confección y aplicación de políticas sociales en las primeras décadas del siglo xx, cuyos procesos de constitución, tensiones y características comienzan a ser analizadas por la historiografía local.²⁴ Unsaín, en particular, como autor de varios trabajos sobre el tema, analizó y sistematizó las leyes laborales existentes en el país, y realizó su diagnóstico y sus propuestas. El conjunto de su obra muestra un alto grado de especialización y formación como abogado laboralista, y su interés por establecer un programa de regulación de las relaciones de trabajo. Su experiencia como docente y su formación en derecho laboral, al ser el primer tratadista en la materia, fueron el sustento necesario para desempeñarse en los lugares claves de Estado. Su alto grado de especialización en el campo del derecho laboral le valió un rol protagónico en el DNT y, en particular, durante el gobierno de Yrigoyen. En los años que siguieron a la asunción del mandatario en 1916, Unsaín participó de la confección de un nuevo Código de Trabajo y de otros múltiples proyectos impulsados por un Poder Ejecutivo preocupado en dotar de legalidad la intervención estatal en el mundo del trabajo, en lo cual no tuvo mucho éxito, a la par que intervenía directa y coyunturalmente en los principales conflictos, y en cuya acción fue vital el asesoramiento y la experiencia previa del DNT.²⁵

MISMAS RESPUESTAS A UN PROBLEMA EN COMÚN: LA OIT Y LA ARGENTINA

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, y como resultado de las negociaciones expresadas en el Tratado de Versalles, se crearon la Sociedad de las Naciones, y la OIT, esta última especializada en la legislación

to Nacional del Trabajo: conflicto obrero e intervención estatal (1895-1920)", en Juan Suriano, comp., *Del departamento nacional al ministerio de trabajo, 1907-1955*, Buenos Aires, Edhasa, 2013, en prensa.

²⁴ En esta línea de investigación véase Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, comps., *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2011.

²⁵ Juan Suriano, "La política laboral...", *op. cit.*

del trabajo, la intervención y regulación de las relaciones laborales. Una comisión internacional, convocada a inicios de 1919, constituida por el presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL en inglés), el secretario general de la Central General de Trabajadores de Francia, León Jouhaux, junto a Emilio Vandervelde y Ernesto Mahaim, entre otros, proyectó su existencia y sus fines.

Si la revolución fue hija de la guerra, según Eric Hobsbawm, también lo fueron la Sociedad de las Naciones, la OIT y la concreción de una coordinación, legislación y regulación del trabajo a nivel mundial.²⁶ Salvar al mundo del bolchevismo era entonces un objetivo claro y concreto de estas organizaciones, ante las profundas y generalizadas repercusiones del proceso revolucionario, su triunfo en Rusia, y su impacto inmediato en las insurrecciones europeas en los años posteriores. En el nivel local, el diputado por el partido gobernante, la Unión Cívica Radical, Leónidas Anastasi, delegado gubernamental a la primer conferencia de la OIT, expresaba así su opinión sobre el “maximalismo” en referencia al bolchevismo:

El maximalismo tiene para nosotros un gran mérito: recordarle a la democracia cual puede ser su castigo si olvida su misión trascendental de realizar la justicia social en la medida de lo posible; advertencia sana para los hombres públicos y sobre todo para las clases patronales que no escatiman dentro de un conservadurismo feroz, y que miran con horror toda tendencia o toda orientación que tienda a prestigiar fórmulas nuevas en las relaciones entre el capital y el trabajo. Y para las clases obreras, el experimento, aunque realizado en un país de condiciones anormales, demuestra la escasa consistencia del socialismo integral; y permite conjeturar que cualquiera puede ser la nueva solución menos la que se ha ensayado en Rusia.²⁷

Las consecuencias extremas de la inmediata posguerra en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, junto al reclamo generalizado de sus organizaciones sindicales y políticas en demanda de mayor protección y regulación del trabajo y la recuperación de

²⁶ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 2005, 62.

²⁷ Citado en Tulio Halperín Donghi, *Vida y muerte de la república verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires, Emecé editores, 2007, 100.

sus salarios, constituyen elementos centrales para entender la conformación de la OIT. Es necesario también considerar la extensión del reformismo social como discurso y práctica de colaboración de clases, que buscaba establecer y legitimar mecanismos de diálogo y negociación para canalizar las demandas al sistema. Entre los principios motores de esta política, mencionados en el Título XIII del Tratado de Versalles dedicado a la OIT, figuraban la búsqueda de la paz mundial, la lucha por la justicia social y la cooperación internacional.²⁸

Sobre estas bases se fue construyendo un fuerte consenso acerca de la necesidad de reforzar los mecanismos de integración y negociación con la clase obrera en los diversos países de Occidente. La amenaza del avance y la difusión de la revolución, ante la experiencia rusa de 1917, hizo de la integración y legislación del trabajo una necesidad política de los Estados en la posguerra. Asumiendo el riesgo que implica toda generalización, es posible pensar este proceso en términos regionales al considerar las experiencias de países vecinos, como Uruguay y Chile, lo que permite ubicar a la Argentina en un conjunto de países latinoamericanos que desarrollaron una política proclive a la regulación y legislación del trabajo en función de sus contextos sociales nacionales, y en estrecha relación con la tendencia internacional de posguerra, materializada en la OIT. Si bien este no constituye un estudio comparativo, a partir de otros trabajos de países vecinos es posible pensar esta dimensión más amplia del proceso de internacionalización de la intervención y regulación estatal.

La búsqueda de una organización mundial para la construcción de mecanismos que permitan integrar a la clase obrera a partir de ciertas leyes no comenzó con la OIT. Existieron varios antecedentes en materia de organización internacional y de colaboración entre países. Los congresos de Zurich y Bruselas, de 1893 y 1897 respectivamente, organizados por el gobierno suizo, convocaron a varios científicos, técnicos y políticos de diversos países europeos mayoritariamente. La idea de construir un organismo internacional fue retomada en el congreso realizado en París en 1900, donde se fundó

²⁸ Juan Carlos Yáñez Andrade, “Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 22, Valparaíso, 2000.

la Asociación Internacional para la protección de los trabajadores. Ésta, de carácter privado, avanzó en la relación con las oficinas del trabajo de algunos países y tuvo una activa participación en otras dos conferencias convocadas por el gobierno suizo, realizadas en Berna en 1905 y 1906.²⁹ El DNT siguió de cerca los caminos de estas reuniones y debates, y la participación de los delegados diplomáticos, legislativos y técnicos argentinos.³⁰

De esta forma, a la salida de la Primera Guerra Mundial, los gobiernos de los países centrales, sobre la base de experiencias y búsquedas previas, construyeron una respuesta al avance de la organización sindical y política de los trabajadores, con un importante despliegue en países como Italia y Alemania, y también en América Latina. Con la creación de la OIT se profundizaron ciertos aspectos en el camino de consolidar espacios de integración, regulación y construcción de legislación sobre el trabajo. En 1920, Alfredo Palacios afirmaba: “Los estadistas que se reunieron en Versalles después de la guerra no pudieron pasar inadvertido el movimiento de los trabajadores que en plena revolución, exigían con serena energía, la elevación de sus condiciones de vida, y por eso el Tratado declaró solemnemente que el establecimiento de la paz universal sólo podría basarse en la justicia para todos”.³¹

Por sus objetivos declarados, por su meta última de integración de los trabajadores y sus organizaciones, como acción política tendiente a contrarrestar la movilización revolucionaria, la OIT fue la única agencia del sistema internacional que contó con una estructura tripartita, conformada por representantes patronales, obreros y gubernamentales. Esta composición múltiple constituyó la base del Consejo de Administración, órgano permanente de la OIT, y de las conferencias internacionales. La participación de delegados de sus respectivas organizaciones, convocadas a discutir una legislación del trabajo con perspectivas de alcance mundial, era novedosa en el ám-

²⁹ Juan Carlos Yáñez Andrade, *La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial, 1907-1932*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2008, 101-112.

³⁰ *Boletín DNT*, núm. 14, septiembre 1910; “Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores”.

³¹ Alfredo Palacios, *op. cit.*, p. 14.

bito de las relaciones de trabajo, si bien no enteramente nueva. La misma representación tripartita se constituyó en una fuente de legitimidad para la política de la OIT y para los diversos países miembros, la política de sus gobiernos y su relación con las organizaciones obreras y patronales. Por este motivo, el hecho de que cada país enviara una delegación completa, con los representantes de los tres sectores, fue destacado por todas las partes involucradas. Así lo hizo el diario argentino *La Nación*, en una entrevista a Albert Thomas, director de la OIT, donde el periódico resaltó el hecho que Thomas, además de conocer en profundidad el derecho obrero argentino, “patentizó el interés que la Argentina le había despertado, acaso con motivo de ser uno de los pocos países sudamericanos que en los dos congresos internacionales ha tenido representación plena, sobre todo en el segundo, donde llegó a ser el único en ese sentido”.³²

Albert Thomas fue el primer director general de la OIT, que en 1920 y tras un paso por Londres, se estableció definitivamente en Ginebra. Este socialdemócrata francés, exdelegado de la II Internacional en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial y representante del kautskismo reformista en Francia, como lo caracterizó Lenin, protagonizó en estos primeros años el proceso de consolidación y organización de dicho organismo internacional.³³ La peculiar historia de quien fuera el director de la OIT por 13 años consecutivos, entre 1919 y 1932, se remonta a sus orígenes políticos, con su participación en el equipo editorial del diario del Partido Socialista francés *L'Humanité*, desde 1904. Fue elegido consejero municipal por Champigny. Localidad de la que luego fue alcalde. En 1910 fue elegido diputado por una circunscripción del Departamento del Sena, y reelegido en 1914. En su labor legislativa participó en diversas comisiones y en la elaboración de disposiciones legislativas relativas a las minas, a las pensiones de los mineros, de los trabajadores industriales y agricultores. Al declararse la Primera Guerra Mundial, tras prestar servicio durante algunas semanas, Thomas fue convocado para coordinar los servicios ferroviarios en París, y luego se abocó

³² *La Nación*, martes 5 de octubre 1920.

³³ Lenin. I.I., *El imperialismo, etapa superior del capitalismo*, Prólogo a las ediciones francesa y alemana (6 julio 1920), Buenos Aires, Anteo, 1975, 11.

a la organización de las fábricas para la producción intensiva de municiones. En mayo de 1915 fue nombrado subsecretario de Estado de Artillería y Municiones, y al año siguiente ministro de Armamento del gobierno de Clemenceau.

Al producirse la revolución de febrero en Rusia, Thomas fue enviado a Petrogrado como embajador extraordinario para buscar el apoyo del nuevo gobierno. Recién electo diputado, durante la primera reunión de la Conferencia Internacional en Washington, el Consejo de Administración lo eligió como director, y murió en el ejercicio de ese cargo. Desde sus comienzos, la labor de Thomas fue clave en el impulso y desarrollo del organismo internacional. En los primeros años de su actividad, un aspecto fundamental en las modalidades de organización de la información y el establecimiento de relaciones con los diversos países fueron los viajes de Thomas. Entre 1920 y 1932 estuvo en casi 40 países alrededor del mundo, y en julio de 1925 realizó su primer viaje a América del Sur, donde visitó los cuatro países adheridos, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.³⁴ El objetivo de éste y de todos sus viajes, además de conocer la realidad legislativa laboral de cada país, era conseguir la ratificación de los gobiernos de los convenios elaborados por la OIT, cuya adopción creciente dotaba de legitimidad al organismo y consolidaba el consenso en torno a la OIT, su existencia y su misión.

Los inicios de la actividad de Thomas coincidieron con la productividad y efervescencia de la OIT en los primeros dos años, la cual se hizo evidente en sus resultados. Durante este periodo se aprobaron 16 convenios y 16 recomendaciones. En los 9 años siguientes, entre 1922 y 1931, las reuniones anuales de la OIT produjeron 15 convenios y 21 recomendaciones. En América Latina, la OIT tuvo un papel influyente desde su fundación, si bien su relación se hizo mucho más prolífica a posteriori de la crisis de 1929 y con la profundización de las políticas laborales en diversos países del continente. La OIT influyó de una manera sustancial en el desarrollo posterior del derecho laboral latinoamericano, si se le mide por el

³⁴ Sobre el viaje de Albert Thomas a América del Sur, sus implicancias y resultados, véase Norberto Osvaldo Ferreras, "Entre a expansão e a sobrevivência: a viagem de Albert Thomas ao Cone Sul da América", *Antíteses*, vol. 4, núm. 7, pp. 127-150.

índice de ratificaciones de los convenios de la OIT por los estados miembros de América Latina.³⁵

Por otro lado, la Argentina no estuvo ajena a la coyuntura mundial de posguerra, las deterioradas condiciones de los trabajadores y el auge del conflicto obrero. Entre 1916 y 1918 ocurrieron en el país gran número de huelgas en sectores económicos estratégicos, como el transporte marítimo, los ferrocarriles y en la industria frigorífica bonaerense, por mencionar algunos muy significativos. También se dieron otros episodios de alta confrontación como la conocida Semana Trágica, en enero de 1919, las huelgas y la brutal represión de los peones de las estancias ovinas del sur del país, en 1921 y 1922, y el conflicto desatado en los obreros de explotación de quebracho en el Chaco, entre 1919 y 1922.³⁶

Apenas creadas la Sociedad de Naciones y la OIT, el gobierno argentino de Hipólito Yrigoyen aprobó su conformación, junto con el Tratado de Versalles. Sin embargo, mantuvo relaciones conflictivas con la Sociedad, permaneciendo fuera de esta organización hasta los años treinta. Por el contrario, fue miembro pleno de la OIT desde su creación.³⁷ El conocimiento de las actividades y el ejercicio de diversas iniciativas del gobierno argentino en relación con este organismo internacional estuvo acotado a pocos individuos, miembros del gobierno o de la clase dominante. Argentina envió delegaciones completas a las conferencias de 1919 y 1920. No fue así en las conferencias en Ginebra de 1921, 1922 y 1923, donde asistieron

³⁵ En esa década se dio en América Latina el proceso de ratificaciones, luego masificado, de instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. En los años veinte, Chile (1925) y Cuba (1928); Venezuela en 1932. En 1933 se ratificaron muchos de los convenios existentes en Argentina, Uruguay, Colombia y República Dominicana; Brasil lo hizo en 1934.

³⁶ Marta Bonaudo y Susana Bandieri, "La cuestión social agraria en los espacios regionales" y Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, "Estado, empresas, trabajadores y sindicatos", en Ricardo Falcón, dir., *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Nueva Historia Argentina, tomo VI, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

³⁷ La posición argentina en la Conferencia de Paz, representada por el canciller Honorio Pueyrredón, consistió en aceptar el funcionamiento de la Sociedad de Naciones, pero rechazar la exclusión de los países neutrales de las asambleas, además de impugnar la exclusión de los países vencidos en la guerra, porque contradecía los fundamentos constitutivos de una sociedad que pretendía consolidar la paz mundial.

algunos representantes aislados, que retomaron su participación tripartita en los años siguientes.

La Primera Conferencia Internacional del Trabajo convocada por la OIT se realizó entre octubre y noviembre de 1919 en la ciudad de Washington, que inauguró una serie de conferencias generales de todos los representantes de los países miembros, órgano plenario de la OIT, que debía reunirse al menos una vez al año. En esta primera conferencia participaron unos 42 países, entre los que se admitió la presencia de las vencidas Alemania y Austria. Argentina participó con todos los delegados: Leónidas Anastasi, abogado y diputado radical, y el Dr. Felipe A. Espil, como delegados gubernamentales y como asesores técnicos, el entonces presidente interino del DNT, Alejandro Unsaín y Alejandro J. Hayes. El presidente de la Unión Industrial Argentina, Hermenegildo Pini, fue el delegado patronal, y el sindical fue el ferroviario Américo J. Baliño, secretario general de La Fraternidad, gremio de maquinistas y personal de locomotoras, al cual el Poder Ejecutivo había ofrecido la representación obrera en la delegación.³⁸

El informe realizado por Alejandro Unsaín, y publicado en el Boletín del DNT, repasaba los antecedentes en materia de política obrera internacional desde el siglo XIX, y resumía los tratados bilaterales firmados entre países europeos durante los primeros 15 años del siglo XX. Unsaín dio cuenta también de los debates y argumentaciones desarrollados en la Conferencia de Paz, en la formación de la OIT y en la reunión de Washington, a la vez que describió el funcionamiento y estructura de la conferencia. El informe reprodujo el orden del día y la lista completa de países y delegados, entre los que destacó la asistencia de países latinoamericanos. Su descripción extensa inclu-

³⁸ *Boletín DNT*, núm. 45, febrero 1920, "Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Washington", Alejandro Unsaín. Durante la conferencia se debatió en torno al representante obrero argentino, ya que la Federación Obrera Regional Argentina del 9no. Congreso, la mayor central sindical del país, impugnó su representación, sosteniendo que debía ser uno de sus delegados, por ser ésta la organización más importante del país, y miembro de la Federación Sindical Internacional. La FORA obtuvo el apoyo de la casi totalidad de los delegados obreros, sin embargo, Baliño fue aceptado por el voto positivo de los representantes patronales y gubernamentales. Sebastian Marotta, *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, tomo II, 1907-1920, Buenos Aires, Editorial Lacio, 1961, 282-283.

yó las mociones y debates en torno al trabajo industrial, y todos los proyectos de convenciones, recomendaciones y resoluciones.

En sus conclusiones Unsaín destacó el hecho de que Argentina fuera designada para colocar un representante gubernamental en el Consejo de Administración de la OIT, y fue el único país latinoamericano con esa prerrogativa.³⁹ En aquella ocasión, su balance resaltó el grado de adelanto de la legislación argentina frente a las propuestas de la conferencia, muchas de cuyas propuestas ya eran ley en el país. En el transcurso de la conferencia la delegación argentina presentó un proyecto, elaborado y defendido por Unsaín, sobre reciprocidad en el trato a los obreros extranjeros, el cual no obtuvo sanción.⁴⁰

Como resultado de las deliberaciones en Washington fueron aprobados seis convenios, que abordaban la jornada laboral de 8 horas para el trabajo industrial, la constitución de un sistema de colocación gratuito y la protección a la maternidad, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y menores de 18 años, y del trabajo industrial para menores de 14 años. Sin embargo, estos convenios no eran aplicables en forma directa en los países participantes. Se requería la ratificación por cada país y su puesta en vigencia. También se proyectaron seis recomendaciones relativas a la creación de un servicio público de higiene, el trato a trabajadores extranjeros, la prevención del ántrax y del saturnismo, la prohibición del fósforo blanco y la desocupación. Además se elaboraron dos resoluciones respecto a la universalidad de la legislación y al paro forzoso.⁴¹ La oposición patronal mundial a la sanción del convenio por la jornada laboral de 8 horas quedó ampliamente documentada en el *Informe oficial*, en las notas del *Boletín* y otros.⁴²

Si bien, la Argentina ratificó los convenios de Washington 12 años después, en junio de 1921 se discutió en el Congreso un proyecto de

³⁹ La poca representación de los 20 países de América Latina que habían asistido a la conferencia y eran miembros de la OIT suscitó las reprobaciones de los delegados de Ecuador y Cuba.

⁴⁰ Alfredo Palacios, *Derecho internacional obrero (El Congreso de Washington)*, Buenos Aires, Imprenta Mercatali, 1920, 74 y 75.

⁴¹ *Boletín DNT*, núm. 45, febrero 1920, "Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Washington", Alejandro Unsaín.

⁴² Alfredo Palacios, *op. cit.*, p. 54.

ley sobre la jornada de trabajo de ocho horas, presentado por el diputado radical Leónidas Anastasi, delegado en Washington en 1919. Dicho proyecto reconocía como fuente de inspiración las convenciones de Washington. Si bien, diputados socialistas habían presentado proyectos similares desde 1906, la fundamentación era novedosa. El mismo Anastasi destacaba el voto unánime de los representantes argentinos, incluido el delegado patronal. En su argumentación quedaron reflejados conceptos como la colaboración de clases por la justicia social, esgrimidos como argumento de legitimidad, en consonancia con el discurso internacional. Decía Anastasi:

En la conferencia de Washington no fueron solamente los delegados gubernamentales ni fueron solamente los delegados obreros quienes apresuraron la sanción del proyecto de convención. Debo hacer mención especial del delegado patronal argentino, actual presidente de la Unión Industrial Argentina, señor Hermenegildo Pini, que en todas las oportunidades votó junto con nosotros y con los delegados obreros en lo que se refería a la adopción de la jornada de ocho horas, así como lo hizo con respecto a otra serie de medidas que tendían a la mejor protección Internacional del Trabajo. En la misma conferencia de Génova, a pesar de representar al mundo patronal, la Asociación del Trabajo, que se caracteriza más que como una entidad meramente patronal como una especie de sindicato capitalista de resistencia, porque es conocido el poco espíritu de conciliación que ha puesto en las luchas obreras, muy distinto por cierto del espíritu franco, abierto y liberal de la Unión Industrial Argentina; a pesar de ello, su delegado, el señor doctor Dell'Oro Maini, votó el proyecto de convención internacional por el cual se establece la jornada de ocho horas para la navegación marítima y fluvial.⁴³

⁴³ Citado en Tulio Halperín Donghi, *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires, Emecé Editores, 2007; "Débate sobre el proyecto de ley de jornada de ocho horas", Cámara de Diputados, Diario de sesiones, 3-6-1921. Sobre los cambios en las posturas patronales frente a la legislación, en función del proceso de racionalización industrial, que transformó las formas y prácticas de apropiación del tiempo de trabajo, e hizo más efectiva la implementación de una jornada limitada incluso para los empresarios industriales, véase Juan Carlos Yáñez Andrade, "Legislación laboral y organización productiva: Jornada de trabajo y descanso dominical en Chile: 1901-1925", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 26, Valparaíso, 2004.

Los convenios y recomendaciones de Washington no podían aplicarse al trabajo marítimo debido al carácter especial de esta actividad, realizada día y noche en altamar o en la navegación de los ríos del mundo, dominada por otros principios como la jerarquía y la disciplina.⁴⁴ Algunos sectores reclamaron la igualdad de trato para el trabajo industrial y el marítimo. Esto generó la fuerte oposición de la delegación inglesa, que resultó en un debate sobre la necesidad de destinar una reunión particular a las condiciones y legislación del trabajo a bordo, cuyas características y problemas fueron debatidos durante la segunda conferencia de la OIT, desarrollada en Génova, entre junio y julio de 1920. La delegación argentina estaba compuesta por el representante del gobierno nacional Alfredo Colmo, el asesor técnico Alejandro Unsaín, el representante patronal Atilio Dell'Oro Maini, secretario general de la Asociación del Trabajo y representante de la patronal marítima, el Centro de Cabotaje Argentino, y el delegado sindical capitán Pedro Diquattro, miembro de la Federación Obrera Marítima (FOM), sindicato de gran importancia en el movimiento obrero argentino en ese periodo, al cual el gobierno había invitado a la conferencia por la Argentina.⁴⁵ El contexto particularmente conflictivo en el cual se desarrolló la conferencia estaba determinado por una de las huelgas sectoriales más importantes de la historia del movimiento obrero en Argentina, la huelga marítima declarada en febrero de 1920 por la FOM, que afectó a un sector vital como el transporte de cabotaje, dominado por la empresa de Nicolás Mihanovich.⁴⁶

A Génova concurrieron representantes de 26 países, de los cuales 18 eran europeos, 3 asiáticos, uno de Oceanía y 4 americanos, Chile, Venezuela, Uruguay y Argentina. Entre éstos, el único país que

⁴⁴ Laura Caruso, "Onde manda capitão, não governa marinheiro"? O trabalho marítimo no rio da Prata, 1890-1920", en *Revista Mundos do Trabalho*, publicación semestral del Grupo de Trabajo "Mundos do Trabalho" ANPUH, volumen 3, 2010.

⁴⁵ Sobre la FOM, véase Laura Caruso, "Control a bordo: La Federación Obrera Marítima, 1916-1921", en Daniel Dicosimo y Silvia Simonasi, *Trabajadores y empresarios en la Argentina del siglo XX: indagaciones desde la historia social*, Rosario, Prohistoria, 2011.

⁴⁶ Sobre esta conferencia, la participación argentina y la huelga marítima, véase Laura Caruso, "Estado, armadores y clase obrera en la Argentina de entreguerras: la segunda Conferencia de la OIT sobre trabajo marítimo (1920)", *Anuario IEHS*, Tandil, 2012.

envió su delegación completa, con representantes gubernamentales, patronales y sindicales, fue la Argentina. La ausencia de los Estados Unidos, Brasil y México fue resaltada por los delegados argentinos, en particular por Alfredo Colmo.⁴⁷ El resultado de la conferencia fue la sanción de tres convenios, cuatro recomendaciones y tres resoluciones. Los convenios estipulaban la edad mínima para el trabajo marítimo en 14 años, el pago de indemnizaciones de desempleo y naufragio, y la formación de agencias de colocación estatales o sin fines de lucro. Las cuatro recomendaciones constituían, en cambio, indicaciones de principio o de fondo, que cada país podía o no traducirlas en leyes aplicables en el ámbito nacional. Abarcaban problemas tales como la extensión de la jornada laboral en la industria pesquera, el establecimiento de leyes por parte de los Estados miembro de la OIT para limitar las horas de trabajo a bordo en la navegación interior, la constitución de un estatuto nacional para la sistematización de las leyes que reglan el trabajo marítimo, y por último, recomendaba la organización de un sistema de seguro contra el desempleo por naufragio o accidente. Las tres resoluciones restantes versaban sobre el contrato marítimo, la prevención de las enfermedades venéreas y el seguro al desocupado.⁴⁸

Como se mencionó, la realización de esta conferencia específica sobre el trabajo marítimo en gran parte se explica por el hecho de que los obreros marítimos quedaban muchas veces por fuera del campo de aplicación de las leyes existentes para regular su trabajo, también en Argentina. Unsain afirmaba precisamente que el marino se hallaba legalmente más desprotegido que un trabajador ferroviario o fabril, en principio por la misma naturaleza del contrato de trabajo a bordo.⁴⁹ El presidente interino del DNT volvía así sobre la necesidad de una legislación que abarque los contratos colectivos, como los existentes en Inglaterra, Estados Unidos o Italia. “Sensible

⁴⁷ Alfredo Colmo, *El derecho marítimo obrero en la Conferencia Internacional del Trabajo. Informe presentado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Buenos Aires, 1921.

⁴⁸ *Boletín DNT*, núm. 47, septiembre 1920, 181.

⁴⁹ *Boletín DNT*, núm. 45, febrero 1920, “Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Washington”, Alejandro Unsain, 32.

es que en la Argentina las gestiones realizadas por el DNT en el sentido de obtener la implantación del contrato colectivo de trabajo (proyecto del PEN de 1919) y los consejos tipo Whitley –forma moderna de convenciones colectivas– no hayan dado el resultado que fuera de desear”.⁵⁰

En sus conclusiones vertidas en el *Boletín* del DNT, Unsaín remarcó la consolidación de la organización y la actividad de la OIT. Sobre el desempeño de la delegación argentina, enfatizó su actitud proactiva en todos los debates, y no la mera pasividad del voto, junto a la unidad de criterio, traducida en el voto unánime en la mayoría de las cuestiones de los representantes de los tres sectores involucrados. Además, destacó la construcción colectiva de los países mediante su participación en las conferencias, la unidad de criterio y la forma común de encarar los asuntos relativos al trabajo tras la Primera Guerra Mundial, proceso que definió como el comienzo de una tradición en legislación internacional del trabajo. La valoración sobre la conferencia y sus resultados que hiciera Alejandro Unsaín alta: la consideró un éxito sin antecedentes en la materia y en el impulso de la internacionalización de las leyes de navegación, la cual respondía a la realidad de las marinas mercantes.⁵¹

Los convenios resultados de las conferencias internacionales de 1919 y 1920, más allá de las expectativas, fueron ratificados por la Argentina una década más tarde, durante la presidencia de Agustín P. Justo. En 1933 se dio aprobación a algunas de las resoluciones de las Conferencias de Washington, específicamente a los convenios sobre la jornada de trabajo en la industria, desempleo, protección de la maternidad y trabajo nocturno de los menores en la industria. También se ratificaron los convenios sobre las indemnizaciones de desempleo y la colocación de la gente de mar, elaborados en la conferencia de Génova. Más tempranamente, Chile había ratificado los convenios de la OIT en 1925, durante la visita de Albert Thomas al país andino, en particular los relativos al trabajo industrial, siendo el

⁵⁰ *Boletín DNT*, núm. 47, septiembre 1920, “Conferencia Internacional de Génova”, Alejandro M. Unsaín, p. 35.

⁵¹ *Boletín DNT*, núm. 47, septiembre 1920, 205.

primer país americano en hacerlo.⁵² Unos meses antes que Argentina, el vecino país de Uruguay hacía lo propio, durante el gobierno colorado de Gabriel Terra, en abril de 1933.⁵³

Así cómo es posible rastrear la dimensión internacional de la política laboral en los informes realizados por Unsain sobre la participación argentina en Washington y Génova, también resulta interesante revisar el proyecto de Código de Trabajo elaborado por este funcionario en plena actividad como presidente interino del DNT, en 1921. El proyecto fue anunciado a comienzos de junio, en el inmediato contexto de la huelga general declarada en la ciudad de Buenos Aires a comienzos de mes, donde la intervención de la Asociación del Trabajo y de la Liga Patriótica devinieron en un crudo enfrentamiento entre distintos sindicatos y grupos obreros con las bandas organizadas por estas entidades patronales.⁵⁴ Como ocurriera con el Código de Trabajo de 1904, presentado con posterioridad y en respuesta al impacto provocado por la huelga general de fines de 1901, el Código presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, presidido por Yrigoyen, en 1921, también tuvo como impulso los efectos de la Semana Trágica de 1919 y el auge y radicalización del movimiento huelguístico de la clase obrera a lo largo del país.⁵⁵

Dicho proyecto, constituido por 24 títulos, incluyó disposiciones sobre el funcionamiento del DNT, el Registro Nacional de Colocaciones y otras agencias particulares, patronales y obreras, los trabajadores del Estado, los marinos y ferroviarios, sobre el trabajo de mujeres y menores, y sobre las poblaciones indígenas de los Territorios Nacionales. También se incluyeron allí capítulos que estipulaban condiciones para el trabajo a domicilio, regulaban la

⁵² Juan Carlos Yáñez Andrade, "Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 22, Valparaíso, 2000.

⁵³ Raúl Jacob, *op. cit.*

⁵⁴ Joel Horowitz, "Argentina's failed general strike of 1921: a critical moment in the radical's relations with unions" en *Hispanic American Historical Review*, núm. 75, 1995, 57-80.

⁵⁵ Juan Suriano, *op. cit.*

jornada laboral y las indemnizaciones por accidente, seguros y asistencia médica, higiene y seguridad. Capítulo aparte merecieron los temas de salario, asociaciones profesionales, su reconocimiento y regulación, instancias de conciliación y arbitraje, y sistemas jubilatorios para ferroviarios y empleados de empresas particulares de servicios. Las múltiples cuestiones consideradas en el proyecto lo hacían un plan de legislación integral, elaborado por el especialista en la materia como lo era Alejandro Unsaín. Muchas de las leyes incluidas en el Código no eran nuevas ni superaban los aspectos represivos-reguladores de otros proyectos, como el de 1904. Sin embargo, como ha señalado Juan Suriano, el Código de 1921 contenía elementos progresistas como la obligatoriedad del arbitraje, el contrato colectivo, la creación de un fuero del trabajo y la consolidación del DNT como autoridad de aplicación.⁵⁶

Vale destacar que este conjunto de leyes y reglamentaciones sobre el trabajo que conformaban el proyecto, algunas con amplios antecedentes en el país, fue impulsado por el gobierno y elaborado por el DNT utilizando como argumentos que fortalecían y legitimaban esta iniciativa su correspondencia con las ideas, principios y disposiciones de la OIT. El presidente, en su mensaje de presentación del proyecto al Congreso de la Nación, en junio de 1921, fundamentó expresamente las bases del mismo con los convenios votados en la OIT en sus dos conferencias realizadas hasta el momento. En aquella ocasión Yrigoyen sostuvo:

tiene, por tanto, este proyecto de Código de trabajo como fundamento las condiciones básicas de la justicia social, incorpora a su articulado las disposiciones aprobadas en las conferencias de Washington (año 1919) y Génova (año 1920) en las que los representantes del gobierno argentino sostuvieron las doctrinas más amplias de la época y aspira a realizar por la acción de la ley, la paz en todas las actividades y relaciones del trabajo en general, que al afianzar la armonía en ellas asegura el engrandecimiento moral y material de los pueblos. Para llegar a este propósito se han tenido en cuenta en la preparación del proyecto de referencia, junto a los dere-

⁵⁶ Juan Suriano, *op. cit.*

chos hasta hoy reconocidos al capital, las justas y legítimas aspiraciones de los que sin otro patrimonio que el del trabajo diario, le aportan decididamente a la obra de progreso del país.⁵⁷

De esta manera la OIT y su línea de pensamiento comenzaba a constituirse en referencia ineludible y elemento de legitimidad también en la política laboral argentina. Si bien, el proyecto fue remitido para el debate legislativo, no se logró su aprobación ya que el partido gobernante no contaba con el apoyo suficiente en ambas cámaras. Esto permite apreciar cómo, si bien no fue fuente de inspiración inmediata, el cumplimiento de los principios y lineamientos estipulados por la OIT se convirtió progresivamente en argumento de valor para exigir, defender y fortalecer proyectos de leyes regladoras del trabajo. La OIT progresivamente se transformaba en fuente de legitimación y de autoridad en el discurso presidencial, intentando resaltar la consonancia de ese proyecto legislativo con el proceso internacional de constitución de una legislación obrera. Así sucedió en 1921 en Argentina, pero también en otros países de la región, como en Chile, donde para la misma época y con similares características su presidente, Arturo Alessandri, solicitaba la aprobación de un Código Laboral.⁵⁸

En el contrapunto con otros países de la región, que permite construir una imagen más amplia del proceso de internacionalización de ciertas perspectivas en materia de política laboral, el caso chileno resulta bien interesante. Entre 1919 y 1925 se presentaron diversos proyectos de legislación del trabajo, incluso un proyecto de Cámara de Trabajo, promovidos por el Partido Socialista de Chile, por los liberales y los conservadores. Todos estos proyectos se ajustaban de una u otra manera a los principios generales reconocidos por

⁵⁷ *Boletín DNT*, núm. 48, noviembre 1921, "Proyecto de Código del Trabajo del Poder Ejecutivo"; p. 9.

⁵⁸ En sus discursos de 1921 y 1922 Alessandri destacó la labor de la OIT y la preocupación de los países del mundo por cumplir con los convenios aprobados en las conferencias de Washington y Génova. Véase Juan Carlos Yáñez Andrade, "Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 22, Valparaíso, 2000.

la OIT y así lo reconocían.⁵⁹ A los pocos años en Uruguay se presentó en el Congreso también un Proyecto de Código de Trabajo, con similar fundamentación.⁶⁰

De esta manera, a través del análisis aquí desplegado, hemos rastreado la vinculación intrínseca entre las diversas iniciativas y elementos relacionados con la política laboral argentina en sus inicios y la existencia de procesos de índole internacional. El DNT fue un engranaje trascendental en esa vinculación, a través del impulso de una política de adhesión y participación en la constitución de un derecho obrero internacional, sostenida durante los gobiernos conservadores, y ampliada al asumir el primer presidente radical, durante cuya gestión se desarrolló y consolidó la integración de Argentina a la OIT. Desde su origen, el departamento participó de manera activa en las instancias internacionales y en la construcción de la política laboral nacional, poniendo en locución ambos procesos, destacando la necesidad de un conocimiento y una vinculación con otras experiencias, proyectos y realidades regionales y mundiales, así lo manifiesta el contenido de su publicación oficial. Tal interés y apelación a esa dimensión internacional también formó parte de una estrategia tanto institucional y colectiva como individual y profesional, de ese departamento y sus funcionarios, como modo de obtener un mayor reconocimiento y una mejor ubicación en el concierto de poderes e instituciones del Estado. Tal estrategia resultó claramente exitosa en el caso del abogado Alejandro Unsaín, de quien hemos dado debida cuenta de su trayectoria y su rol significativo en la interacción concreta y el mutuo conocimiento entre la institución laboral argentina y la OIT. Junto a la labor del DNT, hemos analizado otro elemento constitutivo de la dimensión internacional de la política laboral argentina. La participación en las conferencias internacionales convocadas por la OIT, como las de Washington y Génova. En el inicio y desarrollo de la interacción con el organismo internacional hemos visto como la misma OIT y su línea de pensamiento se constituyó de

⁵⁹ Juan Carlos Yáñez Andrade, "Legislación laboral y organización productiva: Jornada de trabajo y descanso dominical en Chile: 1901-1925", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 26, Valparaíso, 2004.

⁶⁰ Raúl Jacob, *op. cit.*

manera creciente en una referencia ineludible y una fuente de legitimidad dentro de la política laboral argentina. El cumplimiento de sus principios y lineamientos se tornó un argumento de peso para exigir, defender y fortalecer proyectos de leyes reguladoras del trabajo, tanto en Argentina, para el caso del Código de Trabajo de 1921, como en otros países de la región. El camino aquí andado nos lleva entonces a reforzar la idea de una continua y sostenida preocupación por parte de las instituciones y funcionarios argentinos del campo laboral en torno a las iniciativas y experiencias internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AUZA, Néstor Tomás, “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925”, *Revista Historia del Derecho*, núm. 17, Buenos Aires, 1989, 59-104.
- , “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo xx. El Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1912”, *Revista Historia del Derecho*, núm. 15, Buenos Aires, 1987, 101-140.
- CARUSO, Laura, “Estado, armadores y clase obrera en la Argentina de entreguerras: la segunda Conferencia de la OIT sobre trabajo marítimo (1920)”, *Anuario IEHS* 27, Tandil, 2012.
- CATERINA, Luis María, “Alejandro Unsaín. Un hombre clave en la construcción del Derecho del Trabajo”, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 40, julio-diciembre 2010.
- FALCÓN, Ricardo, “Políticas laborales y relación Estado-sindicatos en el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)”, en Juan Suriano, comp., *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.
- , dir., *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, *Nueva Historia Argentina*, tomo VI, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.
- GARGUIN, Enrique, “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en José Panettieri, comp., *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- GONZÁLEZ BOLLO, Hernán, “La cuestión obrera en números: la es-

- estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero, dir., *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.
- JACOB, Raúl, *Mosaico*, capítulo: “Tecnócratas, revolucionarios y reformistas. La OIT en Uruguay”, Montevideo, Editorial Arpoador, 2005.
- LOBATO, Mirta, “Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente”, *Revista del Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-noviembre 2007, 145-154.
- LVOVICH Daniel y Juan SURIANO, eds., *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2006.
- PANETTIERI, José, *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- PORTELLI, María Belén, *Saberes modernos para políticas eficaces. Intelectuales, Estado y cuestión obrera en Córdoba, 1906-1936*, Buenos Aires, Prometeo, 2011.
- SOPRANO, Germán, “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina, 1907- 1943”, en José Panettieri, comp., *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- _____, “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, en *Cuestiones de sociología*, La Plata, UNLP, 2005.
- _____, “Haciendo inspección. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)”, en Ernesto Bohoslavsky, Germán Soprano, eds., *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina, de 1880 a la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.
- SURIANO, Juan, “La política laboral durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen: entre continuidades y rupturas, el rol del Departamento Nacional de Trabajo”, en Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann, comps., *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2011.

YÁÑEZ ANDRADE, Juan Carlos, *La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial 1907-1932*, Santiago de Chile, Ril Editores, 2008.

_____, “Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 21, Valparaíso, 1999, 203-210.

_____, “Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 22, Valparaíso, 2000.

_____, “Por una legislación social en Chile: el movimiento de los panaderos (1888-1930)”, *Historia*, vol. 41, núm. 2, Santiago de Chile, 2008, 495-532.

ZIMMERMANN, Eduardo, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, UdeSA, 1995.

FECHA DE RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: 22 de agosto de 2012

FECHA DE APROBACIÓN: 12 de noviembre de 2012

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA VERSIÓN FINAL: 7 de enero de 2013